

University of Groningen

De toekomst van het milieubeleid

Roo, Gert de

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2004

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Roo, G. D. (2004). *De toekomst van het milieubeleid: over de regels en het spel van decentralisatie*.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De toekomst van het milieubeleid

Over de regels en het spel van decentralisatie:
een bestuurskundige beschouwing

Dit rapport is in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne opgesteld

Drs G.A. Rood

Drs A.H. Hanemaaijer

Auteur: Prof. dr. Gert de Roo

Bewerking figuren: Tamara Kaspers-Westra

Opmaak: Miranda Harder-Jager

Maart 2004

URSI-rapport 307

Inhoudsopgave

1.	Introductie	1
2.	Deregulering, integratie en decentralisatie.....	7
2.1.	Een maatschappij in verandering.....	7
2.2.	Het einde van de maakbare samenleving	9
2.3.	Bestuurlijke vernieuwing: een proces van lange adem.....	10
3.	Decentralisatie.....	15
3.1.	Decentralisatie leidt tot centralisering rijksoverheid	16
3.2.	Decentralisering: een verschuiving in zelfstandige bevoegdheden	17
3.3.	Decentralisering: een verschuiving van macht en afhankelijkheid	17
3.4.	Functionele en territoriale decentralisatie	18
3.5.	Subsidiariteit.....	19
3.6.	Decentralisatie in termen van bekwaamheid en bereidheid	19
3.7.	Decentralisatie: kwaliteit van de organisatie van beleidsvraagstukken.....	20
3.8.	Decentralisatie: verschuiving in de benadering van beleidsvraagstukken.....	21
3.9.	Van centrale sturing naar decentralisatie en terug	22
3.10.	De mitsen en de maren.....	24
4.	Een beslismodel voor decentralisatie	27
4.1.	Het beslismodel bezien vanuit een bestuurskundig en planologisch perspectief	28
4.2.	Het beslismodel ingevuld met elementen uit wetenschapstheoretische discussies.....	30
4.3.	Betekenis van het model voor ontwikkelingen in de beleidspraktijk .	33
4.4.	Betekenis van het beslismodel voor het proces van decentralisatie	37
5.	De gebiedspecifieke aanpak: decentraal, situatiespecifiek en integraal.....	39
5.1.	Probleem en definitie.....	40
5.2.	Zichtbare verschuivingen in beleid	41
5.3.	Van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie.....	42
5.4.	Overheid en overheidsbeleid worden pluriform van aard.....	44
5.5.	Alles heeft z'n keerzijde	46
5.6.	Cruciale vragen	47
6.	Mechaniek achter een veranderend milieubeleid	51
6.1.	Veranderingen binnen de traditionele kaders van het milieubeleid...	51
6.2.	Een weifelende omslag in beleid	55
6.3.	Naar maatwerk, draagvlak en leefkwaliteit?	56
6.4.	MIG: subsidiariteit en gezondheid als leidmotief voor sectorale ingrepen.....	58
6.5.	Bever: sectoraal, functiegericht, succesvol en moeilijk.....	61
6.6.	ISV: geld als stimulans voor sectoroverstijgend beleid	63
6.7.	Milo: een gebiedsgericht perspectief als richtsnoer	64

6.8.	Stad & Milieu: succesvol creatief of weinig effectieve retoriek?	64
6.9.	Tenslotte	67
7.	De onbalans tussen rekkelijkheid en redelijkheid	69
7.1.	Onwettig en onprettig gedrag	69
7.2.	Wat is redelijk beleid?.....	70
7.3.	Voorbeeld: veranderend geluidbeleid	71
7.4.	Voorbeeld: beleid tegen luchtverontreiniging	72
7.5.	Voorbeeld: externe veiligheid	73
7.6.	De keerzijde van decentralisatie	75
7.7.	Geen decentralisatie zonder randvoorwaarden	77
8.	Visies voor een toekomstig milieubeleid	79
8.1.	Stap 3 Stad&Milieu	80
8.2.	Drieslag: kaderstellend, richtlijn, inzicht	82
8.3.	Van kaderstellend naar procesgerelateerd	84
8.4.	GESP	85
8.5.	Tot slot	87
9.	Resumé	89

Referenties

Appendix: relevante publicaties auteur

1. Introductie

“I am only interested in beginnings for there is so much hope at the beginning. The end has no merit except to demonstrate how badly that hope was misplaced” (Walters 1994; 3).

Het is 's Rijks intentie om de verantwoordelijkheden rond het grijze milieu, daar waar dit mogelijk is, in de handen te leggen van lokale overheden. Het proces van decentralisatie van het milieubeleid is in volle gang. Er zijn verschillende motieven die deze ontwikkeling rechtvaardigen. Een opvallend motief is de huidige aversie tegen regelzucht, in het bijzonder de regelgeving waarmee het wel en wee van het grijze milieu in de greep wordt gehouden. Deze aversie heeft er mede toe geleid, dat energiek wordt gewerkt aan de afbraak van het bestaande generieke en restrictieve milieubeleid. Terwijl er consensus lijkt te zijn over het verstrijken van de houdbaarheidsdatum van het huidige beleid, is er maar beperkt een visie op een alternatief, dat het huidige beleid in de nabije toekomst zal moeten vervangen. Met aversie als drijfveer, ontbeert het proces van decentralisatie eindtermen die als leidraad en als evaluatiecriteria kunnen dienen voor beleid in verandering. Het ontbreken van een toekomstbeeld maakt het lastig om een route uit te zetten op weg naar alternatief milieubeleid, dat consistent is en maatschappelijk wordt gedragen.

Deze gang van zaken is geenszins een uitzondering. Het is tekenend voor veel beleidsveranderingen. Hoopvol worden veranderingen ingezet, als afscheid van het bestaande en als de markering voor een nieuw begin. Een idee waar het uiteindelijk naar toe moet, en wat daarvan de consequenties zijn, blijft vervolgens onbesproken. Helemaal onbegrijpelijk is dit niet. Jarenlang is alle energie gegaan in het voortdurend doorontwikkelen van bestaand beleid, waardoor discussies over alternatieven voortbouwen op bestaande beleidslijnen, vergaand gespecialiseerd raken en steeds gedetailleerder worden. Het wordt steeds moeilijker hier uit te ontsnappen. Tegelijkertijd staan beleidsveranderingen op zich zelf, en worden mede veroorzaakt door andere ontwikkelingen, in aanpalende beleidsterreinen of breder, bijvoorbeeld als gevolg van allerlei maatschappelijke processen. Dit geldt zeker ook voor het milieubeleid, dat een sterke relatie met de ruimtelijke ordening kent, en dat moet beantwoorden aan de wensen van een als maar complexer wordende maatschappij, die zijn interesse voor 'het milieu' aan het verliezen is. Het zijn evenwel onvoldoende argumenten om ontwikkelingen binnen het milieubeleid zonder een verbindende en duidelijke structuur te laten verlopen en af te zien van enig toekomstperspectief.

In deze beschouwing wordt op verschillende wijzen naar decentralisatie, in het bijzonder dat van het milieubeleid, gekeken. We zullen wijzen op het

maatschappelijk veld, dat juist nu, in een tijd dat de overheid wil dereguleren en decentraliseren, een behoefte aan helderheid in waarden en normen laat zien. Deze maatschappelijke vraag om duidelijke, eenduidige en strak geformuleerde waarden, die ook handhaafbaar zijn, en gehanteerd worden, lijkt ogenschijnlijk ver weg te staan van de ambities die beleidmakers met decentralisatie voor ogen hebben. Het gaat hier evenwel om maatschappelijke krachten die niet zo maar genegeerd kunnen en mogen worden. Het proces van decentralisatie staat ver af van het publieke debat en van enige democratische interactie. De kiezer zal immers niet in het stemhokje voor of tegen decentralisatie stemmen.

Decentralisatie is een proces dat vooral op basis van bestuurlijke argumenten, en in mindere mate op basis van politieke argumenten wordt ingezet. Met het afnemen van de maatschappelijke interesse in het milieu als beleidsthema, is de verandering van het milieubeleid des te meer een puur ambtelijke aangelegenheid geworden. We zullen in deze beschouwing de bestuurlijke argumenten en de bestuurlijke wetmatigheden van decentralisatie naast elkaar zetten.

Deze argumenten en wetmatigheden zijn belangrijke stukken in het spel dat als gevolg van decentralisatie zal worden opgevoerd. Het negeren van deze regels heeft consequenties, vooral in termen van doelmatigheid, doeltreffendheid en doorwerking van beleid. Nadat we de de argumenten voor en de regels van decentralisatie hebben besproken, komen inhoudelijke argumenten en voorstellen aan de orde. Begonnen wordt met een schets van de fysieke leefomgeving, en de veranderingen die daarin plaatsvinden. Met de begrippen omgevingsplanning, ontwikkelingsplanologie en de gebiedsgerichte aanpak worden decentrale processen in het fysieke leefomgevingsbeleid neergezet. Daarmee is de inhoudelijke omgeving van het milieubeleid ingekleurd. En daarmee zijn we aangekomen bij het inhoudelijke aspect van deze beschouwing: de oorzaken en gevolgen van decentralisatie van het milieubeleid.

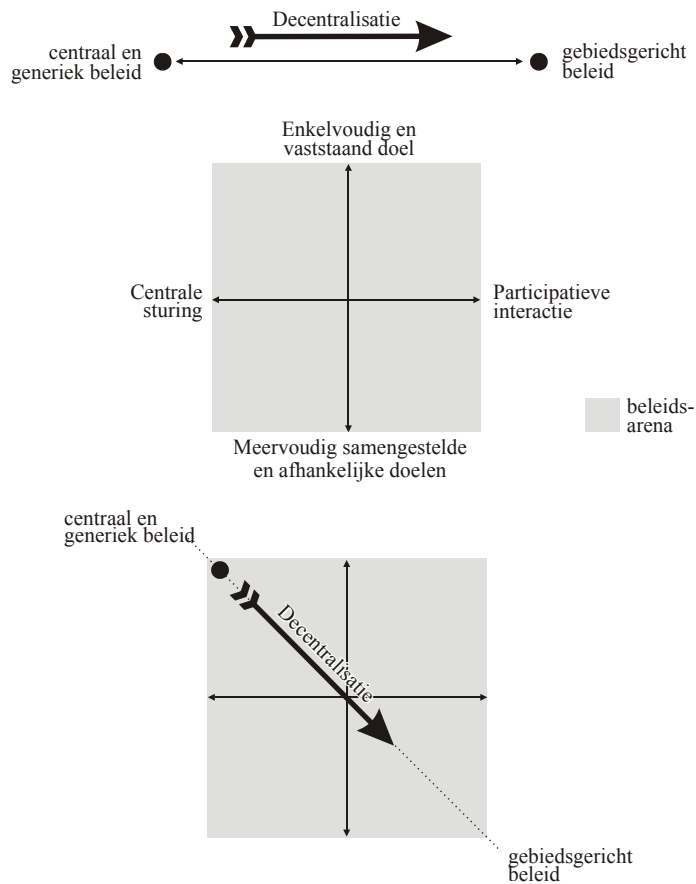
We zullen het licht laten schijnen op mogelijke veranderingen ten aanzien van de doorwerking van het milieubeleid, en op uiteindelijk te verwachten effecten van dit beleid. We zullen onder meer constateren dat er nog weinig samenhang valt te ontdekken tussen de verschillende ontwikkelingen binnen en buiten het milieubeleid, dat er geen samenhangende visie is op de mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen, en dat het aan regie ontbreekt om tot een vernieuwd en vernieuwend milieubeleid te komen. We constateren dat de bovengenoemde aversie tegen regelzucht, kaderstellende normstelling en restrictief beleid ten aanzien van het milieu vooral tot een emotionele reactie tot verandering heeft geleid, en minder op weldoordachte bestuurskundige argumenten kan bogen. De veranderingen die in het milieubeleid zichtbaar worden geven voorsnog slechts een richting aan, die evenwel nog weinig helderheid kunnen geven van het uiteindelijke doel. Wat wel duidelijk is, is een organisatorische verschuiving

van taken en verantwoordelijkheden van een hoger naar lagere bestuursniveaus. Dit is evenwel onvoldoende, in de wetenschap, dat decentralisatie een proces is omgeven met bestuurlijke wetten, regels en randvoorwaarden. Vanuit dit perspectief wordt hier dan ook naar decentralisatie gekeken, en naar dat van het milieubeleid in het bijzonder.

Deze beschouwing over de decentralisatie van het milieubeleid is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het proces van decentralisatie geplaatst naast de heersende *maatschappelijke onvrede over gedrag, waarden, normen*, en daadkracht als het om handhaving en sancties gaat. Deze onvrede, zo wordt geconstateerd, lijkt enigszins op gespannen voet te staan, met de *onvrede over bovenmatige regelzucht*. Hierin ligt evenwel een belangrijk motief voor decentralisatie. Decentralisatie wordt als onlosmakelijk onderdeel gezien van een pakket van beleidsveranderingen die de groei aan overheidsregels en de mate van overheidscontrole dient in te dammen. Naast decentralisatie gaat het vooral om een proces van deregulering. Beide begrippen staan reeds decennialang boven aan de beleidsagenda, met als oogmerk welhaast alle beleidsthema's van het openbaar bestuur mee te beteugelen. Het milieubeleid is lange tijd dergelijke ingrepen bespaard gebleven. Vanaf halverwege de jaren negentig leidt aversie tegen vergaand kaderstellend milieubeleid tot drastische ombuigingen. De kenmerken van deregulering en decentralisatie zijn door de tijd aangepast. In dit hoofdstuk worden de kenmerken, en daarmee het karakter, van deregulering en decentralisatie, omschreven.

Decentralisatie is niet een proces dat in alle vrijheid en zonder ongewenste gevolgen kan worden doorgevoerd. *Decentralisatie is een proces met eigen regels, die niet zonder meer genegeerd kunnen worden*. In hoofdstuk 3 worden deze regels die het spel van decentralisatie bepalen aan de orde gesteld, en worden de randvoorwaarden en de mogelijkheden van decentralisatie inzichtelijk gemaakt. Deze aspecten zullen in belangrijke mate bepalend zijn of een proces van decentralisatie effect heeft en succesvol genoemd kan worden.

In hoofdstuk 4 wordt *decentralisatie gezien als een verschuiving in de benadering van beleidsvraagstukken*: van centraal en generiek beleid naar gebiedsgericht beleid (figuur 1.a). In dit hoofdstuk worden de karakteristieken van decentralisatie nader tegen het licht gehouden, door de karakteristieken van decentralisatie te verbinden aan een beslismodel, dat bestuurlijk en planologisch handelen centraal stelt (figuur 1.b). Het model brengt de aard van beleidsvraagstukken en de daarbij passende handelingen van de overheid in verband met de termen doelmatigheid en doeltreffendheid. Door in dit model het proces van decentralisatie tot uitdrukking te brengen (figuur 1.c), zijn we – althans voor een goed deel – in staat op de gevolgen van dit proces voor beleid en voor de beleidsorganisatie te wijzen.



Figuur 1; decentralisatie als een verschuiving in de benadering van beleidsvraagstukken

In hoofdstuk 5 wordt de context besproken waarin het decentralisatieproces van milieubeleid geplaatst kan worden. Het gaat dan om inhoudelijke veranderingen in het beleid voor de fysieke leefomgeving. Een aantal interessante ontwikkelingen is reeds zichtbaar, te weten de gebiedsgerichte aanpak, omgevingsplanning en ontwikkelingsplanologie. Deze ontwikkelingen bieden een kader en/of kunnen een kader bieden voor veranderend milieubeleid. In ieder geval zal het milieubeleid op het lokale en regionale niveau steeds meer het sectorale en kaderstellende karakter verliezen. Het milieubeleid zal meer en meer onderdeel gaan uitmaken van lokaal en regionaal omgevingsbeleid, waarbij het grijze milieu een afweegbaar deelaspect wordt van het grotere geheel dat leefkwaliteit of omgevingskwaliteit zal gaan heten. Dit zal de behoefte aan integrale beleidsvorming vergroten. Decentralisatie en integratie zijn dan ook processen die moeilijk los van elkaar zijn te zien. Ook wordt er op gewezen dat *wanneer het rijk zich inhoudelijk terugtrekt (doelmaximalisatie) er op bestuurskundige gronden een toenemende behoefte zal zijn aan procesgerelateerde randvoorwaarden (procesoptimalisatie).*

In hoofdstuk 6 worden de mechanieken geanalyseerd, die hebben geleid tot en de motor zijn achter het decentrale milieubeleid. Er wordt kort teruggekeken naar de inhoudelijke bron van decentralisatie, gelegen in het nog nabije verleden. In dit nabije verleden worden de eerste spanningen zichtbaar tussen de centrale norm – met IMZ als toonaangevend beleidsinstrument – en het bereiken van regionale consensus, met dank aan de ROM-aanpak. Ook zien we ombuigingen van algemene uitgangspunten: van het ‘stand still’ beginsel naar het opvullen en het rekken van de norm, de verschuiving van ‘hinder’ naar ‘gezondheid’ als criterium van aanvaardbare milieukwaliteit, en centrale sturing wordt ingeruild door subsidiariteit. Dit zien we onder meer terug in de ervaringen van dit moment, met de ontwikkelingen rond geluid en bodem, de innovaties door Stad & Milieu en ISV, en de jongste voorstellen rond het project Milo. De analyses in dit hoofdstuk zullen resulteren in het signaleren van een groot aantal bewegingen of trends in het veranderende milieubeleid, of die zullen of kunnen gaan plaatsvinden in het milieubeleid als decentralisatie doorzet. Logischerwijs en tot slot wordt in dit hoofdstuk kritisch gekeken naar *de samenhang tussen de verschillende projecten*, en de gevolgtrekkingen ten aanzien van het proces van decentralisatie. Het initiatief van beleidsverandering komt steeds minder vanuit het milieubeleid zelf.

Waar het in hoofdstuk 6 vooral om de inhoudelijke ontwikkelingen van beleid gaat, wordt in hoofdstuk 7 stil gestaan bij de kaders waarbinnen ontwikkelingen van beleid plaatsvinden, beoogt worden plaats te vinden, dan wel gedacht worden plaats te vinden. Dit klinkt welhaast cryptisch, maar waar het hier evenwel om gaat is dat de huidige veranderingen in het beleid op basis van redelijkheid plaatsvinden. Wanneer echter kritisch naar de veranderingen wordt gekeken – in het bijzonder wordt naar het beleid ten aanzien van luchtverontreiniging en externe veiligheid gekeken – kunnen we een ander beeld construeren. *Het beleid wordt – mede als gevolg van decentralisatie – wel rekkelijker, maar de redelijkheid lijkt op punten zoek*, bijvoorbeeld omdat mensen op bepaalde woonlocaties aantoonbaar in hun gezondheid worden aangetast. Het milieubeleid is bezig elastisch te worden, zonder dat er op consistente en consequente wijze paal en perk aan uitwassen wordt gesteld.

Met de hoofdstukken 6 en 7 zijn de inhoudelijke ontwikkelingen van beleid en de kaders waarbinnen deze ontwikkelingen plaatsvinden afgetast. We kunnen op basis van deze hoofdstukken constateren dat er wel allerlei ontwikkelingen gaande zijn en in gang worden gezet, terwijl een perspectief op het toekomstig milieubeleid ontbreekt, en er niet of nauwelijks zicht is op de gevolgen van deze ontwikkelingen voor het beleid en voor het grijze milieu. In hoofdstuk 8 worden *een aantal denkbare toekomstvisies* besproken: welke mogelijke toekomstscenario's voor het milieubeleid zijn er denkbaar, en welke consequenties gaat er van deze scenario's uit. Met deze voorstelling van zaken wordt een handreiking gedaan

naar de huidige ontwikkelingen: op basis van een toekomstperspectief kunnen de nu nog los van elkaar plaatsvindende initiatieven met elkaar in verband worden gebracht, waardoor de afzonderlijke initiatieven elkaar uiteindelijk kunnen en zullen versterken.

Tenslotte zal in het afrondende hoofdstuk de belangrijkste bevindingen van deze beschouwing worden samengevat. Er wordt opgeroepen niet alleen naar het heden en het verleden te kijken als motief voor verandering van beleid. Nu nog wordt het openingcitaat van dit hoofdstuk recht gedaan: “ I am only interested in beginnings for there is so much hope at the beginning...” (Walters 1994; 3). Het is echter misplaatste hoop, omdat de toekomst niet in ogenschouw wordt genomen. Met deze beschouwing wordt dan ook opgeroepen tot samenhang van beleid, een perspectief voor de toekomst en een regie die het proces van verandering begeleidt, bijeenhoudt en corrigeert, met als oogmerk een succesvol milieubeleid voor de toekomst.

2. Deregulering, integratie en decentralisatie

In dit hoofdstuk gaat het om het aangeven van een veranderingsproces, als gevolg van de erkenning dat de overheid te veel wil, en te weinig kan, met decentralisatie en deregulering als drijvende krachten. Het gaat er dus nu niet om hoe beleid en planning in algemene zin besluiten, wensen en doelen vertalen naar een maatschappelijk beoogd effect. Het gaat er nu meer om hoe de doorwerking van beleid kan worden verbeterd, en daarmee de resultaten van beleid kunnen worden verhoogd. Het idee daarbij is dat de regeldrift van met name de rijksoverheid in het verleden heeft geleid tot een afnemend effectief en efficiënt beleid, en tot als maar oplopende kosten. De maakbare samenleving komt daarmee aan zijn einde, 'gelijkheid' moet ten dele plaats maken voor 'vrijheid', een 'vrijheid' die tot uitdrukking dient te komen in bestuurlijk vernieuwing. De route van bestuurlijke vernieuwing loopt via een proces van deregulering en decentralisatie, naar een grotere betrokkenheid van actoren, naar een heroverweging van de rol van de overheid, en daarmee naar een heroverweging van planning en beleid.

2.1. Een maatschappij in verandering

Elke tijd heeft zijn eigen wensen. Dit geldt onverminderd voor het overheidsbeleid en de wijze waarop dit in maatschappelijke behoeften voorziet en waarop maatschappelijke noden worden ondervangen. Tijden komen en gaan, waardoor het verlanglijstje met maatschappelijke wensen welhaast in een voortdurende staat van verandering verkeert. Het kan dan ook niet anders zijn, dan dat met overheidsbeleid van deze veranderingen rekenschap wordt gegeven, onder meer door mee te veranderen.

We staan in een tijd waarin het gevoel heerst dat mens en maatschappij niet deugen, niet te vertrouwen zijn. De behoefte aan individuele weerbaarheid neemt toe en het eigenbelang wordt steeds gemakkelijker op de eerste plaats gesteld, te meer daar het aanspreken van mogelijke instanties niet of nauwelijks zin heeft, omdat deze ogenschijnlijk met van alles bezig zijn wat politiek van waarde is, wat evenwel niet of nauwelijks samen lijkt te vallen met het belang van de individuele burger. Tel daarbij het gevoel dat politiek-bestuurlijke innovaties niet door de kiezer kunnen worden afgedwongen, maar in de eerste plaats bedenksels zijn van het politieke establishment.

In een dergelijk beeld valt een spanning te zien tussen het maatschappelijk welbevinden en het functioneren van de overheid. De burger heeft het gevoel dat de overheid de grip op verschillende onwenselijke ontwikkelingen kwijt is, maatschappelijk ongerief niet langer kan voorkomen, op ad hoc basis beleid ontwikkelt, vooral in reactie op de nukken van de Tweede Kamer, en het motto 'de overheid op afstand' als excuus gebruikt. Het is niet te hopen dat dit gevoel

daadwerkelijk de maatschappelijke discourse 'duurzaam' gaat beheersen, omdat het de machtsbasis van en het vertrouwen in het openbaar bestuur ernstig zal ondermijnen.

Beleidsmakers in ons land hebben het niet zover willen laten komen. Veiligheid is als pijler van beleid uitgeroepen, naast de drie reeds bestaande thema's: het sociaal, fysiek en economisch beleid. Dit is voorwaar geen sinecure, alhoewel er een gunstige wind uit het buitenland waait: de val van de Twin Towers, de 'terroristen' kretologie en het straffe optreden ten aanzien van schurkenstaten steunen de gedachte dat er iets goed mis is, wat een kordate aanpak vereist, ook in ons land. Het huidige veiligheidsbeleid kent nog weinig samenhang en geeft in verschillende maten diverse aspecten aandacht. Er is sprake van veel retoriek, dat het vooral moet hebben van reeds bestaand beleid. In plaats van een eigen inhoudelijk fundament, krijgt het veiligheidsbeleid vooral gestalte door bakens in het gangbare beleid enigszins te verzetten, bestaande thema's een andere naam te geven, en lopende programma's die in het veiligheidsstraatje passen te benadrukken. Desalniettemin beklijft het idee dat bestuurders luisteren naar het heersende maatschappelijk onbehagen.

De kracht waarmee dit beleid wordt uitgedragen, schept onvermijdelijk verwachtingen. Het roept oude, bijna verloren gevoelens op van een overheid die op niet al te grote afstand er altijd is wanneer het tegen zit. Alsof het volk het leeglopen van de kerken, moedertje kerk voor vadertje staat heeft ingeruild, omdat deze meer garanties weet te bieden voor een prettig portie levensgeluk. Met dank aan de maakbare samenleving heeft de Nederlandse overheid in het nabije verleden dusdanige verwachtingen geschapen, dat nog steeds de relatie tussen maatschappelijk welbevinden en overheidssturing door het volk welhaast als een een-op-een relatie wordt gezien. Van de overheid wordt inzicht in, controle op en beheersing van al die zaken verwacht die ons maatschappelijk gezien raken. En de overheid, bevangen door media-aandacht en tegen beter weten in, handelt met enige regelmaat alsof zij dezelfde mening is toegedaan.

De overheid stelt zich daarmee voor een dilemma. Volledige controle en beheersing van maatschappelijke excessen, wat deze ook mogen zijn, is in ons huidig bestuurlijk bestel niet langer mogelijk. Daarvoor is onze maatschappij inmiddels te complex en bol van dynamiek. Het is blijkbaar buitengewoon moeilijk het oude gedachtegoed af te schudden en de grote stap te maken naar een eenduidig, transparant en nieuw sturingsprofiel dat bij de kenmerken van deze tijd past en dat ook nog eens maatschappelijk wordt begrepen en aanvaard. Het is niet voor niets dat deregulering en decentralisatie reeds decennia lang boven aan de agenda van bestuurlijke verandering staan.

2.2. Het einde van de maakbare samenleving

Een belangrijk motief voor de rijksoverheid om over deregulering en decentralisatie te praten is de constatering dat deze bij lange na niet alles meer kan behappen. Dit is onder meer te wijten aan bestuurlijke beperkingen van de overheid zelf. Het zijn beperkingen die de mythe van een alles-overziende overheid met alles-omvattend beleid ondergraven.

Zo wordt de overheid beperkt door een eigen beleidsdynamiek, die ten dele los staat van maatschappelijke ontwikkelingen. Dit is onder meer het geval wanneer maatschappelijke ontwikkelingen niet of onvoldoende kunnen worden beantwoord, omdat er sprake is van bestuurlijke, organisatorische en financiële beperkingen, die overheidshandelen weinig succesvol zouden maken. Ook kunnen bestuurders al evenmin voor elke mogelijke trend het roer omgooien. Immers, hoelang zal een trend aanhouden, en hoe zwaar zal deze maatschappelijk gaan wegen?

Ook kan er sprake zijn van een maatschappelijke ontwikkeling die haaks staat op de lijn waarin het beleid zich ontwikkelt. In dat geval is het van belang te weten of deze maatschappelijke ontwikkeling deel uitmaakt van een bredere maatschappelijke stroming, waardoor er wellicht meerdere motieven zichtbaar worden die om een ombuiging van beleid vragen. Evenzeer kunnen bestuurders er voor kiezen het belang voorop te stellen van het huidige min of meer eenduidig en consistent beleid en een daarbij passende solide beleidsorganisatie, wat een motief op zich zelf is om veranderingen zo veel en zo lang mogelijk buiten de deur te houden. Hierin schuilt evenwel het gevaar dat eenduidigheid en consistentie van beleid boven maatschappelijke verandering worden gesteld. Vanuit een maatschappelijk perspectief is zo'n keuze dan ook moeilijk te verantwoorden. De praktijk gebiedt ons te erkennen dat beleid dermate dynamisch is dat volledige eenduidigheid en consistentie een fictie is. Hoe het ook zij, maatschappelijke behoeften tot verandering en bestuurlijke drang om beleid en de beleidsorganisatie aan te passen lopen lang niet altijd parallel. Bestuurlijke reflectie op maatschappelijke ontwikkelingen blijft voortdurend noodzakelijk, zonder dat daarbij overigens de buigzaamheid van de beleidsorganisatie uit het oog mag worden verloren.

De noodzaak tot bestuurlijke reflectie en de aarzelingen die er zijn om op basis van deze reflectie het roer van beleid en van de beleidsorganisatie om te gooien, is min of meer van alle tijden. Een belangrijk motief voor bestuurlijke reflectie is het object van beleid: de fysieke en sociale wereld waarin ons maatschappelijk proces zich voltrekt. Deze fysieke en sociale wereld, en daarmee ons maatschappelijk proces, laten in toenemende mate een dynamische en een complexer wordende werkelijkheid zien. De vraag is dan hoe de overheid hier op dient te reageren. Anders gezegd, moeten we veronderstellen dat elke

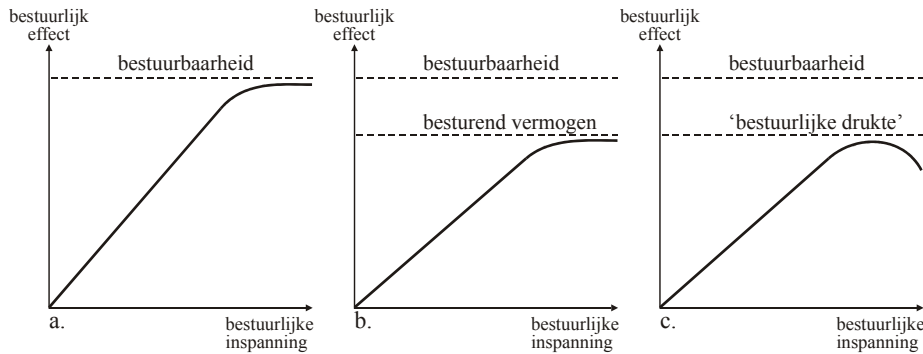
maatschappelijke behoefte een beleidsmatige (re)actie kan verwachten? Voor een aanzienlijk deel van de bevolking is dit beeld dat het van het overheidsbeleid heeft, en in geval van maatschappelijke kritiek is het de overheid die welhaast bij voorbaat het beeld bevestigt: er dient wat te gebeuren. Nog steeds laat de overheidsretoriek het idee tot ons komen dat de overheid op vele, zo niet alle terreinen over ons waakt, er afdoende controle mag worden verwacht (we kunnen gerust gaan slapen), en daarmee verantwoordelijk kan worden gezien voor elke hapering of bedreiging van het maatschappelijk bestel. Het kan niet anders zijn, dan dat dit ergens een keer moet gaan leiden tot een (fikse) deuk in ons vertrouwen.

We kunnen inmiddels stellen dat bestuurders en beleidmakers nimmer in staat zullen zijn aan deze door de overheid zelf opgeroepen – en bij elk incident bevestigde – greep op het maatschappelijk bestel kan voldoen.

“Overheidsplanning dient niet te worden misverstaan als een eenzijdige en volledig beheersing door de overheid van een passieve samenleving”, stelt Kickert (1986: 25) terecht. *De maatschappij is assertiever geworden, en het maatschappelijk proces is eenvoudig weg te complex en te dynamisch om de overheid, de rijksoverheid in het bijzonder, verantwoordelijk te laten zijn voor elk verschijnsel dat zich openbaart.* Hierin ligt een belangrijke drijfveer tot deregulering en decentralisatie.

2.3. Bestuurlijke vernieuwing: een proces van lange adem

Nogal eens ten onrechte wordt verondersteld dat bestuurlijke inspanning een recht evenredige relatie laat zien met de daaruit voortkomende effecten (figuur 2.a). De Leeuw (1984) wil met zijn *‘wet van de bestuurlijke drukte’* de onjuistheid van deze veronderstelling duidelijk maken. Er zijn grenzen aan de bestuurbaarheid van het te besturen object of systeem (figuur 2.b). In het bovenstaande is er reeds gewezen dat ook de beleidsorganisatie zijn beperkingen kent, en de vermogens van bestuurders al evenmin oneindig groot zijn (figuur 2.c). De Leeuw wijst er op dat het effect van beleid zelfs kan afnemen wanneer beleidsinspanningen bovenmatig toenemen. In dat geval zit het beleid zichzelf in de weg. De Nederlandse beleidspraktijk lijkt anno 2000 op een aantal terreinen in een dergelijke situatie te zijn beland. Dit was begin jaren tachtig al niet anders.



Figuur 2; Wet van de bestuurlijke drukte (De Leeuw 1984)

Met het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) wordt een aanval ingezet tegen het idee dat de overheid de maakbaarheid van de samenleving in haar vizier heeft, en dat met omvattendheid van beleid wil onderstrepen. Deregulering wordt één van de peilers van beleid. Met de installatie van de commissie Geelhoed wordt aan de uitgangspunten van deregulering gewerkt, om de stroomlijning en vermindering van wettelijke voorschriften te kunnen ondersteunen. De commissie laat zien dat regelverdichting onder meer leidt tot fricties in de relatie tussen overheid en burger: "De burger krijgt niet alleen steeds meer te maken met de overheid, maar de voorschriften komen steeds minder overeen met hun specifieke belangen en omstandigheden" (Peeters 1992: 16). Dit is wat we bureaucratie zijn gaan noemen, met tijdrovende procedures als uitwas. Verder worden fricties gesignaleerd in de bestuurlijke verhoudingen, doordat er welhaast programmatisch wordt gewerkt, wat verstarring van overleg en besluitvorming tot gevolg heeft. Ook wordt er gewezen op een ook nu nog steeds zeer actueel probleem van de rechtshandhaving, als gevolg van een capaciteitsprobleem, waarop welhaast onvermijdelijk een legitimiteitscrisis dreigt (Commissie Geelhoed 1982-1983, 1983-1984). Regels worden niet meer maatschappelijk gedragen, want sancties ontbreken, en menigeen profiteert door de regels te negeren.

De analyse van de Commissie Geelhoed laat een spanningsrelatie zien tussen regelgeving als instrument van de overheid om te sturen, en regelgeving die door de maatschappij gedragen moet kunnen worden. Een gezonde verhouding tussen beide is ver buiten bereik geraakt. De regels die de maatschappij richting behoren te geven, zouden eigenlijk een stimulans voor het maatschappelijke proces moeten zijn, maar het tegendeel lijkt het geval: regels, die als stroop worden voorgeschoteld. Soetenhorst-de Savornin Lohman wijst in haar analyse op een behoefte aan menselijker verhoudingen (1984: 53) tussen beide.

De toenmalige regering heeft op drie fronten actie willen ondernemen. Ten eerste zal worden gewerkt aan verbetering van de *kwaliteit van de regelgeving*, wat zo

ongeveer gelijk staat aan vereenvoudiging en vermindering van regelgeving. Ten tweede wordt naar *de beleidsorganisatie* zelf gekeken, die bezuinigingen opgelegd krijgt en efficiënter dient te gaan functioneren. Terugdringen van bureaucratie wordt dit wel genoemd. En als laatste wordt het *versterken van marktwerking* voorgesteld. Hiermee wordt zowel naar de beleidsorganisatie zelf, als ook naar de gevolgen van het beleid gekeken dat deze organisatie ontwikkelt ten behoeve van de maatschappij. En dat is voor de hand liggend. Immers, de overheidsorganisatie die bezig is beleid te ontwikkelen kan niet los worden gezien van de gevolgen die dit beleid heeft buiten die organisatie (zie ook De Ru 1984, Peeters 1992).

Terugkijkend op die tijd zien we dat binnen het beleid voor de fysieke leefomgeving vooral het volkshuisvestingsbeleid sterk is veranderd onder het regime van deregulering. Vooral de toenmalige staatsecretaris Heerema heeft een krachttoer ondernomen door de volkshuisvesting in de richting van de markt te duwen, onder meer met de semi-privatisering van de woningbouwcoöporaties. Op andere terreinen, in het bijzonder die van het milieu- en het waterbeleid, is de ontwikkeling van regelgeving in de jaren tachtig onverminderd doorgegaan, zij het dat onder het motto van integratie de wijze waarop regelgeving werd ontwikkeld veranderde, en in effectiviteit is toegenomen (zie De Roo 1999 en § 4). Opgemerkt dient te worden dat het hier vooral om een vorm van interne integratie gaat: *de integratie van beleid komt slechts tot stand binnen de afzonderlijke sectoren van beleid*.

Met de komst van de paarse kabinetten wordt het beleid onder de noemer '*Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*' (MDW) voortgezet, in het bijzonder om 'de versterking van de economische dynamiek kracht bij te zetten'. Op 19 december 1994 wordt het plan van aanpak MDW door de ministers van Justitie en Economische Zaken naar de Tweede Kamer gestuurd (TK 1994). In deze nota wordt geconstateerd dat de Nederlandse regelgeving niet altijd de maatschappelijke dynamiek op de voet weet te volgen. Door een hoge mate van complexiteit, gedetailleerdheid en beperkte inzichtelijkheid is deze regelgeving een belemmering voor lokale verantwoordelijkheid en creativiteit. Een eerste stap is het categoriseren van specifieke activiteiten waarvoor algemene regels zijn te stellen. Een concreet voorbeeld binnen de milieuregelgeving is de ontwikkeling rond het geurbeleid en de vergunningverlening voor de detailhandel, die met zijn uitgebreide voorbereidingsprocedure als een te zwaar instrument wordt gezien. Tevens wordt de Wet milieubeheer (Wm) in het kader van de MDW-aanpak onder het licht gehouden. In navolging van de Woningwet krijgt "nu ook de Wm een driedeling: vergunningplichtige, meldingplichtige en vrije inrichtingen, met voor de laatste categorie vangnetregels" (Van Geest 1996: 120).

Maar ook de “vernieuwing van het instrumentarium van het geluidhinderbeleid en de herijking van de verdeling van de bevoegdheden over de bestuursniveaus” (TK 1996: 1) is onderwerp van het project MDW. Er is gekeken of de bestaande regelgeving “nog steeds de optimale instrumentenmix [is] om de geformuleerde geluidhinderdoelstellingen te bereiken” (TK 1996: 1), en wordt bezien of “de regeldruk ten aanzien van het bedrijfsleven te reduceren [is] met behoud van voldoende akoestische bescherming van omwonenden” (TK 1996: 1). In het MDW-advies voor verandering van het geluidhinderinstrumentarium wordt gewezen op het lokale karakter van geluidhinder, wat een decentrale aanpak zou rechtvaardigen (Werkgroep MDW 1996, zie ook § 6).

Decentralisatie wordt in de jaren negentig belangrijker, naast en ter aanvulling van het proces van deregulering. In de tweede helft van de jaren negentig worden decentralisatieprocessen voorbereid op rijksniveau binnen het Departement-Generaal Milieu, in het bijzonder voor de thema’s geluid en bodem (zie hoofdstuk 6). Deze voorstellen tot decentralisatie worden echter uitgewerkt binnen de strikte kaders van de afzonderlijke beleidsthema’s. Op regionaal en lokaal niveau is er dan reeds sprake van een ware revolutie met de zogenaamde gebiedsgerichte aanpak, waarbij het milieubeleid te samen met andere vormen van beleid voor de fysieke omgeving worden ingezet om vraagstukken op integrale wijze te beslechten (zie hoofdstuk 5). In een vergelijk met de jaren tachtig zien we in de jaren negentig naast processen van deregulering dat er een sterker accent komt te liggen op decentralisatie, terwijl stilaan *processen van interne integratie – zoals zichtbaar binnen het milieubeleid – verschuiven naar informele processen van externe integratie*.

Met de komst van het Grotestedenbeleid (Gsb), eind jaren negentig, in het bijzonder dat onderdeel dat bedoeld is voor het beleid voor de fysieke leefomgeving (ISV), neemt het aspect van decentralisatie nog meer toe. De kern van dit Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is het aanbieden van lumpsum financiering aan gemeenten, mits daar een strategisch ontwikkelingsprogramma tegenover staat. Het gaat dus om een herverdeling van en een verandering in de zeggenschap over financiële middelen. Daarmee is een mogelijk krachtig sturingsinstrument gevonden, dat naar verwachting het proces van decentralisatie zal versterken. Het idee is dat met het ontschotten van financiële middelen de sectorale barrières van beleid op het lokale niveau kunnen worden beslecht. Daarmee wordt de toon gezet voor het beleid bij de aanvang van het nieuwe millennium: *decentralisatie wordt krachtig voortgezet, onder meer door de integratie van beleid op het lokale niveau tot formeel uitgangspunt van het rijksbeleid te maken, met dank aan de nieuwe wijze van financiering*. In dit proces van deregulering en decentralisatie krijgt ook het milieubeleid een nieuw gezicht.

Wellicht het meest belangrijke is de toonzetting: *het milieubeleid is niet langer kaderstellend, maar is afweegbaar geworden binnen de context van lokaal en regionaal beleid.*

Deregulering en decentralisatie zijn dé instrumenten geworden om de regelzucht van de overheid te beteugelen. Het zijn middelen om een doelmatig en doeltreffend evenwicht te vinden tussen regelgeving als instrument van de overheid om te sturen, en regelgeving die door de maatschappij gedragen en begrepen moet kunnen worden. Daarbij kent decentralisatie welhaast een onvermijdelijke lotsverbondenheid met processen van deregulering en integratie. In de jaren tachtig worden, naast processen van deregulering, vormen van interne integratie zichtbaar, die tot een verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van beleid hebben bijgedragen. In de jaren negentig komt decentralisatie veel nadrukkelijker in beeld, ter aanvulling van en voortbouwend op het proces van deregulering. Het proces van integratie sluit daar steeds meer op aan, blijft evenwel een informeel – niet door regelgeving bekrachtigd – karakter behouden, maar krijgt steeds meer een externe gerichtheid. Inmiddels is met processen als het Gsb en het ISV integratie van beleid geformaliseerd, en in nog sterkere mate extern gericht. In een breed perspectief beschouwd zien we dat deregulering nog steeds gaande is, zij het dat het niet langer decentralisatie tot gevolg heeft, maar juist door decentralisatieprocessen wordt gevoed. Ondanks dat de rijksoverheid nog zoekende is naar een passende houding voor de nieuw ontstane beleidssituatie zal dit tot gevolg hebben dat de rijksoverheid meer dan voorheen zich zal concentreren op een globale beïnvloeding van de maatschappelijke ontwikkelingen en zijn doelstellingen navenant zal aanpassen (zie ook Geelhoed 1983: 89).

We spreken hier in verwachtingen. De rijksoverheid is decennia lang bezig zich van de maakbare samenleving te ontdoen, en is op zoek naar een nieuw sturingsprofiel dat bij deze tijd past. Dit wordt evenwel niet met zoveel woorden erkend, en waar het toe moet leiden wordt al in het geheel niet uitgesproken. Terugkijkend is het beleid van deregulering en decentralisatie een proces van lange adem gebleken, dat met kleine stapjes vooruit is gekomen. Omdat het huidige beleid regie en een toekomstperspectief moet ontberen, zal dit voor de komende jaren niet anders zijn.

3. Decentralisatie

Hiermee zijn we bij de kern van deze beschouwing. Is het mogelijk dat bij de veranderingen die het milieubeleid ondergaat als gevolg van deregulering en decentralisatie, de laatste in het bijzonder, een vorm van beleid wordt gevonden die niet alleen enige mate van consistentie kent, effectief is, maar ook profiteert van de goede bedoelingen die met processen van decentralisatie en deregulering worden beoogd? In deze beschouwing wordt er onder meer op gewezen dat deze mogelijkheid er is. De rijksoverheid zal in dat geval lokale en regionale overheden niet langer met inhoudelijke randvoorwaarden moeten bestoken, maar zal deze partijen met procesmatige randvoorwaarden van dienst moeten zijn. Met deze omslag van inhoudelijke naar procesgerelateerde sturing wordt invulling gegeven aan het idee dat als gevolg van deregulering en decentralisatie van de rijksoverheid een globalere beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen mag worden verwacht. Immers, de inhoudelijke uitwerking komt op lokaal en regionaal niveau te liggen, juist omdat op die niveaus de kennis ten aanzien van de lokale en regionale omstandigheden het grootst zijn.

In dit hoofdstuk worden *de regels van het spel van decentralisatie* vanuit verschillende standpunten gezien. Het heeft onder meer ten doel er op te wijzen dat decentralisatie eigen spelregels heeft die niet zonder meer genegeerd mogen worden. Zo is het bijvoorbeeld goed voor te stellen, dat op de lagere bestuurlijke niveaus er niet veel partijen zullen zijn die decentralisatie zullen omarmen, wanneer dit zou betekenen dat voor elk type vraagstuk specifiek op maat gesneden beleid dient te worden ontwikkeld: bijvoorbeeld door voor elk kruispunt specifiek geluidbeleid te ontwikkelen. Er zal in het navolgende dan ook op worden gewezen dat de voorgestelde omslag van inhoudelijke naar processturing niet noodzakelijkerwijs alle regionale en lokale vraagstukken hoeft te omvatten. Naar mate *de complexiteit van een vraagstuk* – lees: de mate waarin een vraagstuk verweven is in zijn lokale of regionale context – groter is, zullen lokale en regionale partijen meer behoefte hebben aan vrijheden om een eigen specifieke koers te varen, daarbij steunend op de procesgerelateerde randvoorwaarden die van rijkswege zijn verstrekt. Gaat het evenwel om eenvoudige, uniforme vraagstukken, zal een eenduidig voorstel van rijkswege een dankbaar antwoord zijn op de vraag hoe met deze vraagstukken om te gaan: niet elke gemeente hoeft zo het wiel opnieuw uit te vinden. Deregulering leidt zo tot decentralisatie van verantwoordelijkheden naar lokale en regionale partijen en tot standaardisatie van regelgeving op rijksniveau. Op dit punt in deze beschouwing zijn we echter nog niet zo ver, om deze perspectieven met stelligheid te kunnen presenteren. We pakken dan ook de draad van het betoog op door in het navolgende de verschillende kanten van decentralisatie te belichten.

Wellicht de grootste zorg bij decentralisatie is het voorkomen dat de bezwaren die aanleiding waren tot processen van deregulering – Burgers krijgen steeds meer met overheid van doen; Voorschriften komen steeds minder overeen met individuele belangen en omstandigheden; Procedures worden tijdrovend; Fricties in bestuurlijke verhoudingen; Fricties bij de rechtshandhaving; Omvangrijke apparaatkosten; Omvangrijke besluitvormings- en coördinatielasten, etc. (zie Comm. Geelhoed 1983-1984) – niet worden afgewenteld op lokale en regionale partijen. Indien dit niet of onvoldoende wordt voorkomen zijn met de lokale en regionale overheden ook de burger en het bedrijfsleven slachtoffer. Kortom, *deregulering zal door middel van decentralisatie ook een verlichting en vereenvoudiging moeten betekenen van de regellast voor lokale en regionale overheden*. Wordt hieraan niet voldaan doet bestuurlijk Nederland een ferme stap achteruit in plaats van vooruit, en kan de rijksoverheid verweten worden dat zij slechts de lasten van het nemen van verantwoordelijkheid afwentelt op andere partijen. Deze belanden vervolgens van de regen in de drup. De rijksoverheid zal zich dan ook terdege moeten bedenken op welke wijze haar voorstellen doorwerken op regionale en lokale niveaus van het openbaar bestuur.

3.1. Decentralisatie leidt tot centralisering rijksoverheid

Daarmee zijn we op een punt aangekomen, waarbij reflectie op decentralisatie, en de gevolgen daarvan, zinvol worden. We bespreken hier een aantal verschillende opvattingen over decentralisatie van beleid, waarmee inzicht wordt geboden in de bestuurlijke mogelijkheden en consequenties van decentralisatieprocessen. We beginnen met de opvattingen van de reeds aangehaalde Commissie Geelhoed. Deze zijn per definitie relevant omdat deze commissie aan het begin kan worden gezien van een heel proces van deregulering en decentralisatie, een proces dat nog volop gaande is.

Het perspectief waar de Commissie Geelhoed van uitgaat is die van deregulering, de gevolgen ervan voor wet- en regelgeving en de betekenis van dit proces voor de positie van de rijksoverheid. Al eerder is er op gewezen dat deregulering een globalere normstelling tot gevolg heeft, en uniformering of standaardisering van de regelgeving. Vanuit dit perspectief stelt Geelhoed: “Deregulering draagt welhaast onvermijdelijk een zekere centralistische tendens in zich” (in De Kroon 1983: 548). Hij stelt verder dat deregulering van regelgeving die bedoeld is anderen, waaronder lokale en regionale overheden, te sturen, bij de rijksoverheid er toe zou moeten leiden dat deze zich gaat richten op een globale beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen. “Enigszins paradoxaal houdt dit in dat de invloed van de formele wetgever – die veel nauwkeuriger de marges van bestuur moet gaan vaststellen – wordt versterkt” (Geelhoed 1983: 89). Door Geelhoed wordt in de eerste plaats centralisering onderstreept: *deregulering en decentralisatie leidt onvermijdelijk tot een andere rol van*

de rijksoverheid, die op die punten waarop deze zich terugtrekt (concentreert) juist een sterkere centrale rol mag verwachten. In reactie op het standpunt van Geelhoed stelt Peeters een belangwekkende conclusie: "Een argument om centralisatie te zien als een vorm van vereenvoudiging is de beperking van verschillen in bijvoorbeeld normstelling en procedures, die kunnen ontstaan bij gedecentraliseerde bevoegdheden: in plaats van één bouwverordening bestaan er net zoveel bouwverordeningen als er gemeenten zijn. Centralisatie kan in zo'n situatie de gewenste rechtseenheid, meestal in combinatie met uniformering, bereiken. In die gevallen is centralisatie overwegend een lastenverlichting voor de (lagere) overheden" (1992: 33). We zullen in het navolgende zien hoe belangrijk dit argument van Peeters is.

3.2. Decentralisering: een verschuiving in zelfstandige bevoegdheden

De Leeuw (1982: 241-243) wil vooral helderheid brengen in wat we nu precies met decentralisatie bedoelen, omdat het ontbreken ervan snel tot misverstanden kan leiden. Hij gebruikt daarvoor, naast decentralisatie, de begrippen delegatie en concentratie. Met 'het huis van Thorbecke' hebben we een staatskundig bestel dat sterk centralistisch wordt aangestuurd. In beginsel heeft de rijksoverheid alle bevoegdheden, en delegeert zij een deel ervan naar lokale en regionale overheden. Er is sprake van decentralisatie wanneer lagere overheden meer zelfstandige bevoegdheden krijgen toebedeeld, zo stelt De Leeuw. *Deze bevoegdheden kunnen beslissingsbevoegdheden en handelingsbevoegdheden betreffen.* Er is sprake van *deconcentratie*, wanneer de beslissingsbevoegdheden blijven zoals ze waren, maar de handelingen of de uitvoerende activiteiten worden uitgespreid onder regionale en lokale overheden. Wanneer het daarentegen gaat om het overdragen van beslissingsbevoegdheid naar lagere overheden, correspondeert dit met het begrip *delegatie*. Terecht wijst De Leeuw er op dat we goed moeten beseffen over welke vormen van decentralisatie we het precies hebben. Naast het onderscheid tussen delegatie (besluitvorming) en deconcentratie (uitvoering), wijst hij er op dat decentralisatie ook nog eens per aspect kan verschillen. Kijken we naar het milieubeleid, dan zien we dat de wijze waarop de decentralisatie van bijvoorbeeld geluid anders wordt uitgewerkt dan dat van het bodemsaneringsbeleid. Wanneer we het over decentralisatie in het milieubeleid hebben, zullen we zorgvuldig moeten aangeven wat we er precies mee bedoelen. Tevens zullen we er voor moeten waken dat we bijvoorbeeld het decentraliseren van uitvoeringsbevoegdheden (deconcentratie) niet teniet doen met het aanscherpen van beslissingsbevoegdheden op centraal niveau.

3.3. Decentralisering: een verschuiving van macht en afhankelijkheid

Oosting (1984) ziet decentralisatie als een verschuiving van macht, taken en afhankelijkheid tussen de verschillende overheidslagen (zie ook Lurks 2001). Vanuit het perspectief van macht is *decentralisatie een verdelingsvraagstuk dat aan*

een proces van verandering onderhevig is, door taken en verantwoordelijkheden aan lagere overheden over te dragen, en de afhankelijkheid – hiërarchie – te reduceren.

Fernhout et al. (1998) dragen een vergelijkbaar standpunt uit: decentralisatie als synoniem voor de mate van onafhankelijkheid van lagere overheden, waarbij lagere bestuursorganisaties een eigen verantwoordelijkheid kennen, waardoor deze in een niet-hiërarchische verhouding staan ten opzichte van het rijksbeleid (zie onder meer GESP in hoofdstuk 8). Regionale en lokale bestuurslagen worden minder afhankelijk en krijgen meer macht dan voorheen om verschillende taken op zich te nemen. Deze verschuiving van macht, afhankelijkheid en taken is zo een middel om een verbetering van de kwaliteit van de bestuurlijke taakbehartiging in de samenleving te bereiken. We zullen evenwel verderop in deze beschouwing zien, dat in deze zin het proces van decentralisatie een eindig karakter heeft, en op den duur zelfs tegenkrachten kan oproepen, die aanleiding zijn tot een proces van centralisatie (zie ook figuur 5).

3.4. Functionele en territoriale decentralisatie

Tonnaer (1988) vult aan ten aanzien van de verschuiving van taken door twee hoofdvormen van decentralisatie te onderscheiden, te weten *functionele decentralisatie* en *territoriale decentralisatie*. Functionele decentralisatie betekent dat de overdracht van taken beperkt blijft tot een specifiek terrein van overheidsbeleid, waarbij de overdracht kan plaatsvinden binnen de hiërarchie van overheden, maar er ook taken kunnen zijn die overgaan naar publiekrechtelijke en semi-private partijen. Het overdragen van bevoegdheden kan ook tot gevolg hebben dat binnen gebiedsgrenzen provincies en gemeenten algemeen geformuleerde bevoegdheden krijgen om publieke belangen te behartigen. In dat geval gaat het om territoriale decentralisatie. De verschuiving van macht, taken en afhankelijkheid zoals die binnen het milieubeleid plaatsvindt is in die zin bijzonder: deze wordt ‘functioneel’ aangezet, omdat het nog voornamelijk enkele specifieke aspecten van het milieubeleid betreft zoals geluid en bodem, maar deze aspecten dienen – mede door het ISV-beleid – wel onderdeel uit te maken van de algemeen geformuleerde bevoegdheid om lokaal strategisch beleid in brede zin – territoriaal – te ontwikkelen. Deze gevolgtrekking leidt tot *vragen over de wijze waarop de rijksoverheid haar inhoudelijke rol ziet in relatie tot de lagere bestuursniveaus*: wil zij deze partijen van uit een sectoraal perspectief ondersteunen bij het proces van integratie dat zij doormaken (via de functionele lijn), of wil zij met geïntegreerd en gebiedsgericht rijksbeleid voor het nationale niveau de lagere bestuursniveaus tot voorbeeld zijn (via de territoriale lijn). Deze discussie is relevant, maar wordt tot op heden niet gevoerd.

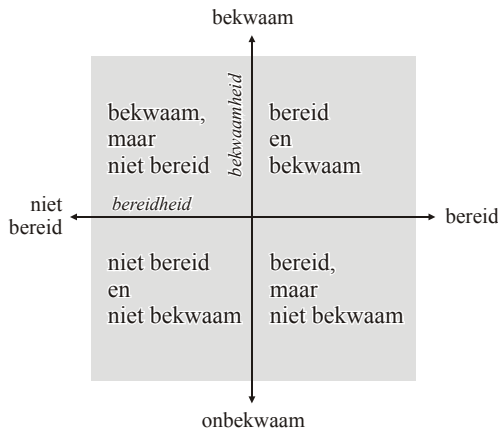
3.5. Subsidiariteit

Bij de uitwerking van decentralisatie in Nederland staat het idee van subsidiariteit voorop: *het doorschuiven van verantwoordelijkheden en taken naar het laagst mogelijke niveau waarop deze ter hand kunnen worden genomen*. Het gaat hier om een door Delors, de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie, gepropageerde visie, die bedoeld was om de zelfstandige rol van nationale overheden bij nationale, regionale en lokale vraagstukken te garanderen, om daarmee de bezwaren van individuele landen tot vergaande samenwerking weg te kunnen nemen. De Nederlandse overheid heeft op tal van terreinen deze mechaniek ook toegepast, als motief voor decentralisatie. We zullen in deze beschouwing evenwel constateren dat decentralisatie naar het laagst mogelijke niveau voor de aanpak van alle lokale en regionale vraagstukken, vanuit een bestuurlijk perspectief, niet altijd even voor de hand liggend hoeft te zijn. Vooral in die gevallen wanneer gemeenten alle hetzelfde wiel moeten uitvinden voor dezelfde, relatief eenvoudige vraagstukken, blijft een rol voor de rijksoverheid weggelegd, zij het dat die rol een verandering zal moeten ondergaan: minder dwingend, meer richtinggevend.

Waar evenwel de nationale overheden van Brussel min of meer de garantie wensten dat hun zelfstandigheid voor een groot aantal zaken gegarandeerd zou worden, zijn niet alle lokale en regionale overheden zonder meer van zins het subsidiariteitsbeginsel te omarmen. Schrijver (1990) merkt bijvoorbeeld op dat er bij lagere overheden weerstanden zijn om nieuwe taken op zich te nemen. Niet alle gemeenten zijn zonder meer bereid nieuwe taken op zich te nemen, wanneer de middelen die ze hiervoor ter beschikking worden gesteld niet toereikend zijn. De beoogde effecten van decentralisatie komen dan onder druk te staan.

3.6. Decentralisatie in termen van bekwaamheid en bereidheid

De discussie over 'bestuurlijke vernieuwing' ten spijt – het openbaar bestuur dient dicht bij de burger te staan –, kunnen we stellen dat decentralisatie goeddeels een eenzijdige keuze is van de rijksoverheid om macht, hiërarchie en taken te herzien ten gunste van lokale en regionale overheidspartijen. Weinigen vragen zich af of dit op lokaal en regionaal niveau ook daadwerkelijk in dank aanvaard wordt. In een onderzoek van het CEA (1998) is dit wel aan de orde gesteld, door de bereidheid om nieuwe taken en verantwoordelijkheden te dragen uit te zetten tegen de bekwaamheid, waar het gaat om de effectiviteit van de uitvoering van die nieuwe taken (zie figuur 3).



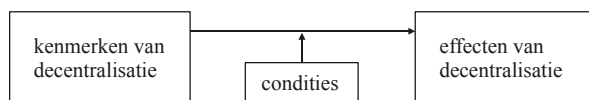
Figuur 3; De bereidheid en bekwaamheid van partijen (CEA 1998)

Een gebrek aan bereidheid kan liggen in het ontbreken van bestuurlijke belang of het ontbreken van voldoende middelen voor de uitvoering van de nieuwe taken. Het gemis aan bekwaamheid kan het gevolg zijn van een tekort aan benodigde kennis of vaardigheden. De conclusie van het CEA is niet geheel verrassend: het toont aan dat *het slagen van het decentralisatieproces staat of valt met de juiste relatie tussen kennis, houding en gedrag* (zie ook Hut 1999). Verder mag toch wel worden gesteld dat voorbereidend werk wacht indien de rijksoverheid te veel partijen tegenover zich weet die aangeven niet bereid te zijn nieuwe taken op zich te nemen, zelfs al zouden ze bekwaam zijn. Kamphorst en de Roo (2002) laten zien dat het vooral de meer traditionele gemeenten in Nederland zijn die weinig bereid zijn, deels door een onvoldoende hoeveelheid middelen en kennis, maar ook door de afwachtende houding die deze gemeenten innemen ten aanzien van veranderingen. Ook is decentralisatie pas aan de orde wanneer die partijen die wel bereid, maar minder bekwaam zijn, hun kunde op een aanvaardbaar niveau hebben weten te brengen. Hoe het ook zij, decentralisatie is geen eenzijdige activiteit, maar verdient draagvlak en kunde onder alle betrokkenen.

3.7. Decentralisatie: kwaliteit van de organisatie van beleidsvraagstukken

Het is tot dusverre vooral gegaan over de randvoorwaarden waaronder decentralisatie kan worden ingezet. Fleurke, Hulst & De Vries (1997) hebben daarentegen mechanismen achter de processen van decentralisatie in kaart proberen te brengen. Deze mechanismen indachtig zien zij *decentralisatie als een manier om verbeteringen door te voeren in de organisatie van beleidsvraagstukken*. Zij stellen dat twee aspecten van belang zijn om over de effecten van decentralisatie, en daarmee over het succes van decentralisatie, iets te kunnen zeggen (zie figuur 4). Het gaat dan om de kenmerken van decentralisatie en de condities waaronder decentralisatie plaatsvindt. De kenmerken van decentralisatie betreffen onder meer de bestuursniveau's waartussen decentralisatie plaats moet vinden, de reikwijdte van de overgedragen taken en verantwoordelijkheden, de mate van

centrale programmering en de aard en omvang van het beleidsinstrumentarium. Bij de reikwijdte van de overgedragen taken gaat het erom welk deel van de verantwoordelijkheden binnen een tak van overheidsbeleid wordt overgedragen. De mate van centrale programmering geeft aan in welke mate de rol van de centrale bestuurslaag nog in stand is gebleven, en hoe deze –Geelhoed indachtig – wordt ingevuld. En de aard en omvang van het instrumentarium geeft aan over welke instrumenten de lagere bestuurslaag de beschikking krijgt. Deze kenmerken zijn in het voorgaande ten dele genoemd. Edoch tezamen zijn deze volgens Fleurke, Hulst & De Vries bepalend voor de zeggenschap in de beleidsvoering na de overdracht van taken en verantwoordelijkheden.



Figuur 4; Mechanieken van decentralisatie (Fleurke, Hulst & De Vries 1997)

De uiteindelijke effecten van die zeggenschap in beleidsvoering zijn echter mede afhankelijk van de condities – in deze beschouwing wordt ‘beleidscontext’ als synoniem gebruikt – waaronder decentralisatie plaatsvindt. Het CEA wees hier ook reeds op: de moeilijkheidsgraad van het beleid en de aard van de beleidsprestaties. Kortom, de deskundigheid die nodig is om de nieuw toebedeelde taken ook daadwerkelijk met kennis van zaken te kunnen uitvoeren, en de mate waarin de complexiteit van de toebedeelde zaken passen bij de aard en omvang van het reeds lopende beleid en de daarop ingespeelde beleidsorganisatie. De complexiteit van de toebedeelde taken en verantwoordelijkheden is niet alleen inhoudelijk van aard, maar zal evenzeer afhangen van de omstredenheid van de thematiek en van het financiële klimaat waaronder decentralisatie vorm krijgt, zo stellen Fleurke, Hulst & de Vries. Tonnaer (1988) voegt daar nog de *ambtelijke weerstand* bij de hogere en lagere bestuurslaag aan toe, tegen de realisering van de decentralisatie. Als beoogde effecten van decentralisatie noemen Fleurke, Hulst & De Vries onder meer *maatwerk, integrale beleidsvoering, slagvaardigheid, efficiëntie, zorgvuldige afweging en grotere betrokkenheid met en toegankelijkheid van het openbaar bestuur*. Met deze visie wordt aangesloten op en worden verbanden gelegd tussen de bestuurlijke randvoorwaarden van decentralisatie, door te wijzen op kenmerken van en condities waaronder decentralisatie op een zinvolle wijze kan plaatsvinden.

3.8. Decentralisatie: verschuiving in de benadering van beleidsvraagstukken

Rest ons nog de aard van de taken en verantwoordelijkheden, die onderwerp zijn van decentralisatie, ter discussie te stellen. Deze komen tot uitdrukking in de vraagstukken van beleid en wijze waarop voorgesteld wordt deze aan te pakken.

Met dat doel wordt de visie van De Roo, auteur dezes, aangehaald. Hij ziet decentralisatie vooral als een verschuiving in de benadering van beleidsvraagstukken: met het doorvoeren van een proces van decentralisatie wordt er voor gekozen maatschappelijke vraagstukken op het laagst mogelijke bestuurlijk niveau aan te pakken (zie subsidiariteit). Maatschappelijke vraagstukken worden dan niet langer op een generieke wijze (voor heel Nederland dezelfde aanpak) en inhoudelijk op een centraal bestuursniveau uitgewerkt. Daarentegen wordt de lagere bestuursniveaus de mogelijkheid geboden om deze vraagstukken mede afhankelijk van hun lokale of regionale context te bezien, en in afstemming met andere nauw hiermee verweven vraagstukken, die veelal aan hetzelfde gebied zijn verbonden, op te pakken.

We hebben evenwel in het voorgaande gezien dat rücksichtslos decentraliseren niet aan de orde kan zijn. Er is enige nuance geboden om vanuit een bestuurlijk perspectief doelmatig en doeltreffend te kunnen handelen. Hier wordt betoogd vooral goed te kijken naar *de mate van complexiteit die een maatschappelijk vraagstuk wordt toegedicht*. De mate van complexiteit van een vraagstuk wordt grotendeels bepaald door de inschatting van of de ideeën over de invloed van de specifieke regionale of lokale *context* waarin het maatschappelijk vraagstuk is gelegen.

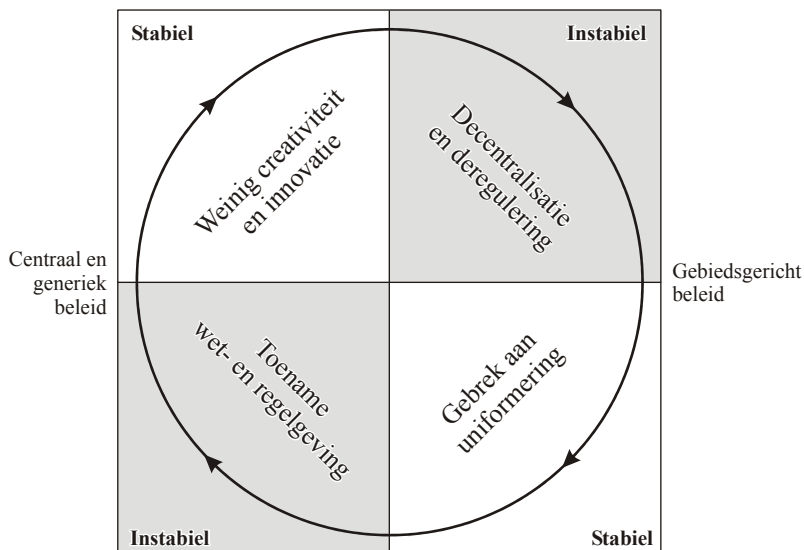
Anders gezegd: wanneer het eenvoudige beleidsvraagstukken betreft, die relatief veelvuldig voorkomen, ligt standaardisatie van de aanpak op rijksniveau meer voor de hand, dan dit type vraagstuk door elke afzonderlijke gemeente op te laten pakken. In dat geval is een zogenaamde technisch rationele aanpak (zie hoofdstuk 4) die resulteert in een uniform beleidsprogramma dat generiek kan worden toegepast, aan te bevelen. Gaat het echter om complexe vraagstukken, die sterk verweven zijn in een lokale context, zal de rijksoverheid niet of nauwelijks in staat zijn elk van belang zijnde detail bij het ontwikkelen van beleid te betrekken. Wil de rijksoverheid dit toch, leidt dit tot de bestuurlijke drukte waar De Leeuw (1983) het reeds over had, met suboptimale oplossingen als uitkomst. Een situatiespecifieke aanpak ligt dan meer voor de hand, waarbij lokale of regionale overheden de verantwoordelijkheid dragen. Zij weten immers het meest van de context waarin het vraagstuk is gelegen. *Met deze visie op decentralisatie wordt de aard van beleidsvraagstukken dus in verband gebracht met de effectiviteit en efficiëntie van bestuur, van beleid en van de beleidsorganisatie die geacht wordt deze vraagstukken aan te pakken*. Daarmee wordt de discussie over decentralisatie een specifiek bestuurskundige discussie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van bestuur.

3.9. Van centrale sturing naar decentralisatie en terug

Deze verschuiving in de benadering van beleidsvraagstukken, zo meent De Roo, komt veelal niet maar zo uit de lucht vallen. Deze kan onder meer worden verwacht na een periode van centrale sturing, die is uitgemond in een sterke

afname van creativiteit in beleid en beleidinnovatie (zie figuur 5). Centrale sturing is doorgaans gebaseerd op programmatisch beleid dat op elke situatie van toepassing wordt geacht. Lokale en regionale partijen zijn dan veelal weinig meer dan uitvoerende organen. Immers, met centrale sturing worden vraagstukken als relatief eenvoudig gezien. Alleen wordt er zo niet geprofiteerd van verschillende visies en handelswijzen die op lokaal en regionaal niveau tot ontwikkeling hadden kunnen komen, indien daar de ruimte voor had bestaan. Op termijn – zo is hier de gedachte – hebben partijen meer behoefte aan invloed, omdat zij kans zien verbeteringen ten opzichte van het generieke en programmatische beleid door te voeren. Wanneer deze gedachte gemeengoed is geworden staat niets een proces van decentralisatie in de weg. We moeten ons dan wel beseffen dat we de vraagstukken als complexer zijn gaan beschouwen, en daarmee voor een individuele en situatiespecifieke aanpak kiezen, elke gemeente of provincie op een eigen wijze.

Het is evenwel goed denkbaar dat na verloop van tijd ook de rek uit het proces van decentralisatie geraakt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn, wanneer er een gebrek aan uniformiteit in beleid dreigt te ontstaan (zie figuur 5). Niet elk vraagstuk is dermate complex van aard en uniek in z'n soort, dat het weinig zinvol is om er veel creativiteit in te stoppen. Het gaat dan om vraagstukken die relatief eenvoudig zijn, en waarvoor een heldere en eenduidige blauwdruk genoeg is om daarmee vele van dit type vraagstuk af te doen.



Figuur 5: Beleidscyclus van uniform naar specifiek beleid en vice versa

Als we echter de mogelijke gevolgen ten aanzien van de kwaliteit van het milieubeleid bij een vergaand proces van decentralisatie in ogenschouw nemen,

kunnen we ons ook een andere aanleiding voorstellen die de terugkeer van een centrale regie kan inluiden. In het proces van decentralisatie geldt onder meer het argument dat de aanpak op lokaal niveau van milieuvraagstukken in samenhang met andere lokale vraagstukken de kwaliteit van het gebied in termen van leefbaarheid zou kunnen vergroten, mits rekening kan worden gehouden met de specifieke, lokale condities. Dit houdt in dat lokale beleidsmakers verschillende belangen, waaronder dat van het milieu, tegen elkaar gaan afwegen. Het is goed voor te stellen dat in zo'n situatie het milieubelang ondergeschikt wordt gemaakt aan andere belangen. En terwijl er een prima leefkwaliteit kan ontstaan, waar de partijen op lokaal niveau tevreden over zijn, kan het zijn dat het milieubelang wordt geschaad. Indien deze houding gemeengoed wordt, zal het milieubelang structurele schade ondervinden. In dat geval kan van hogerhand worden ingegrepen: andermaal zullen uniforme regels worden opgesteld, die door de lagere bestuurslagen dienen te worden geïmplementeerd.

3.10. De mitsen en de maren

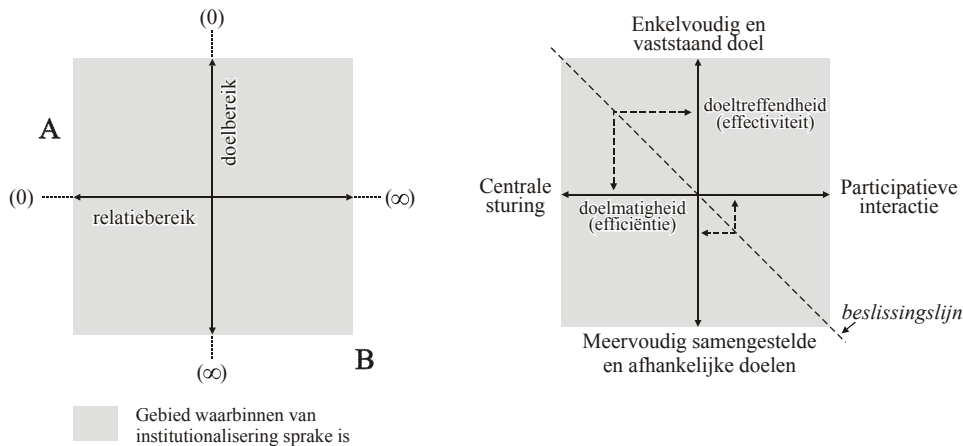
Het proces van decentralisatie is aan regels gebonden. In de eerste plaats is er de relatie met de processen van deregulering en integratie van beleid. Vooral met het proces van deregulering dient enige balans te zijn, en zal er voor moeten worden gewaakt dat de bezwaren die aanleiding waren tot deregulering niet worden afgewenteld op lokale en regionale partijen. Niet alleen om deze reden is decentralisatie een onderwerp dat ook anderen dan de rijksoverheid aangaat. Lokale en regionale partijen zullen bereid en bekwaam genoeg moeten zijn om taken en verantwoordelijkheden voldoende te kunnen dragen. Ze dienen evenwel ook voldoende instrumenten en financiële middelen tot hun beschikking te hebben, om kwalitatief goed beleid te kunnen voeren. Dit alles stelt vergaande eisen aan de kwaliteit van de organisatie van beleid. Het is ook aan lokale en regionale partijen om gezamenlijk met andere direct betrokkenen beleid te ontwikkelen. Voor een deel is dit het oogmerk van 'bestuurlijke vernieuwing', de politieke wens om een grotere maatschappelijke betrokkenheid te krijgen bij beleidsprocessen en bij politieke besluitvorming. Naast een grotere betrokkenheid van lokale of regionale maatschappelijke actoren, zullen lokale en regionale overheden ook willen streven naar situatiespecifiek beleid. Daarbij zal niet langer een traditionele beleidindeling worden gevolgd, maar zal het vraagstuk dat in een bepaald gebied of locatie aan de orde is, voorop worden gesteld. Dit leidt tot sectoroverstijgend dan wel integraal beleid, waarbij beleidsthema's tegen elkaar worden afgewogen om een optimaal resultaat te kunnen bereiken voor het betreffende gebied. Functionele decentralisatie van de rijksoverheid wordt als territoriale decentralisatie uitgewerkt door lokale en regionale overheden. Dit verschijnsel is onder meer zichtbaar bij de decentralisatie van het milieubeleid.

De rijksoverheid dient zich terdege van deze processen bewust te zijn, wanneer zij taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wil overdragen aan bestuursniveaus, en dient deze processen gezamenlijk met andere betrokkenen goed voor te bereiden. Last but not least: de rijksoverheid zal ook een helder standpunt moeten innemen in de rol die het zelf wil vervullen, in de nieuw ontstane verhoudingen met de andere bestuursniveaus. Naar verwachting zal een terugtrekkende overheid een versterking van de centrale sturing op hoofdpunten laten zien, waarbij de marges van bestuur eenvoudig, helder en stellig kunnen worden neergezet. Bij de decentralisatie van het milieubeleid blijft de rol die past bij de nieuwe verhoudingen vooralsnog onduidelijk: blijft de rijksoverheid op sectorale wijze lagere overheden aansturen, of wil het een voorbeeldfunctie vervullen met situatiespecifiek beleid voor het nationale niveau? Voor beide is veel te zeggen, en een tussenvorm ligt voor de hand. Enige helderheid in deze zoektocht is evenwel wenselijk.

4. Een beslismodel voor decentralisatie

Met het bovenstaande hebben we een eerste belangrijke stap gezet in onze zoektocht naar de spelregels van decentralisatie. Dit krijgt een vervolg in dit hoofdstuk, waarbij wordt voortgebouwd op het idee om decentralisatie te zien als een verschuiving in de aanpak van beleidsvraagstukken. Aan dit idee ligt een beslismodel ten grondslag (De Roo 1999). Dit model biedt de mogelijkheid de vraag te onderbouwen of beleid, gezien de aard van de vraagstukken waar dit beleid op van toepassing wordt geacht, op een centraal, op een decentraal, dan wel op een tussenliggend bestuurlijk niveau ter hand kan worden genomen.

Dit beslismodel brengt in de eerste plaats de aard van de beleidsvraagstukken en het daarbij passend handelen van de overheid in verband met de termen doelmatigheid en doeltreffendheid. De wijze waarop het model is opgezet brengt met zich mee dat decentralisatie en de consequenties die daar van uitgaan voor het beleid en de beleidsorganisatie er in naar voren komen. Met het model kunnen en zullen spelregels van decentralisatie worden afgeleid. Ook wordt het model als onderbouwing gebruikt van de spelregels van decentralisatie van beleid, dat van het milieubeleid in het bijzonder (zie figuur 6). We beginnen met een toelichting op het model.



Figuur 6; Een raamwerk voor planninggericht handelen (voor A en B: zie tekst) (De Roo 1999)

Aan de basis van het beslismodel staan drie vragen, waar vervolgens drie elementaire handelingsperspectieven uit afgeleid kunnen worden (voor een uitvoerige onderbouwing, zie De Roo 1999, 2003).

1. *Wat dient er bereikt te worden?*

Deze vraag betreft *het doelgericht handelen in planning en beleid*, dat in figuur 6.a als doelbereik staat weergegeven langs de verticale as van het model.

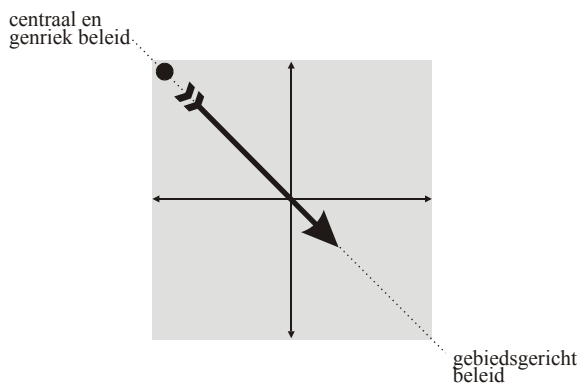
Met het doelbereik wordt dat wat we inhoudelijk met planning, beleid en besluitvorming willen bereik tot uitdrukking gebracht. Figuur 6.b laat onder meer de uiterste posities van het doelbereik in planning zien: enkelvoudig en vaststaand doel tegenover meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen.

2. *Hoe kan het bereikt worden?*

Deze vraag betreft *het beslissingsgericht handelen*. Het beslissingsgericht handelen betreft de rationalisering van beleidskeuzen. In figuur 6.b is dit handelingsperspectief als diagonaal terug te zien. We zullen in het navolgende laten zien dat ook voor de diagonaal die het beslissingsgericht handelen weergeeft twee uiterste kenmerken zijn te omschrijven: Centraal en generiek beleid enerzijds en gebiedsgericht beleid anderzijds (zie ook figuur 1). Het is vooral van belang te zien dat met een verschuiving van beleid over deze diagonaal van linksboven naar rechtsonder het proces van decentralisatie tot uitdrukking wordt gebracht (zie figuur 7).

3. *En wie zijn daar bij betrokken?*

Deze vraag betreft *het institutieverricht handelen*. In figuur 6.a is dit handelingsperspectief tot uitdrukking gebracht met de horizontale as, en die omschreven staat als 'relatiebereik'. Het gaat hier om de organisatie van, de communicatie over en deelname aan besluitvorming en beleid. In figuur 6.b worden de uiterste posities omschreven: centrale sturing tegenover participatieve interactie.



Figuur 7; Het proces van decentralisatie weergegeven in binnen het raamwerk van planninggericht handelen

4.1. Het beslismodel gezien vanuit een bestuurskundig en planologisch perspectief

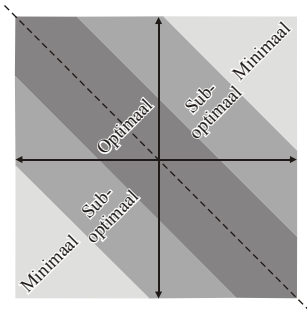
Elk willekeurig besluit of vorm van beleid kan in het raamwerk worden gepositioneerd. Het grijze gebied in figuur 6 geeft het gebied aan waarbinnen de overheid kan handelen. Dit is het gebied waarbinnen institutionalisering

mogelijk is. Positie A in figuur 6.a is buiten dit gebied geplaatst, omdat op die positie alleenheerschappij wordt verondersteld, een positie die geen interactie of delegeren veronderstelt, omdat er van opleggen sprake is. Positie B in figuur 6.a staat ook los van overheidshandelen, omdat het een volledig marktgerichte maatschappij veronderstelt. Deze positie is evenwel theoretisch.

Het model is opgebouwd uit assen die elk staan voor een bepaald bereik. Met elke as wordt daarmee een spectrum weergegeven, waarbij een positie op het spectrum staat voor een denkbeeldige, dan wel reële positie in de werkelijkheid. Het wetenschapsfilosofisch perspectief dat aan dit model ten grondslag ligt, gaat dan ook niet uit van een werkelijkheid die eenduidig als ja/nee, of als 'het is' en 'het is niet' gezien kan worden, maar van een werkelijkheid waarbij voortdurend 'de mate waarin' iets zich voordoet dient te worden afgewogen.

Elke positie binnen het model staat voor een beleidskeuze (hoe), een daarop van toepassing geachte doelstelling (wat) en een constellatie van daarbij betrokken actoren (wie). Het betekent tevens dat elk besluit, elke vorm van beleid of planologisch voorstel niet zonder één van de drie handelingsperspectieven kan worden gezien: altijd zullen beslissinggerichte (hoe), doelgerichte (wat) en institutiegerichte (wie) kenmerken gezamenlijk onderdeel moeten uitmaken van besluit of vorm van beleid.

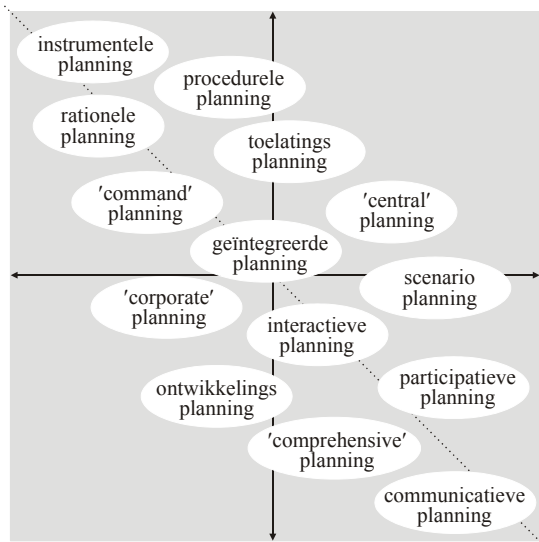
Niet elke beleidskeuze gepositioneerd binnen het model is even optimaal, in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. In tegendeel, alleen posities op en rond de diagonaal worden verondersteld optimaal te zijn. Naar mate de afstand tot de diagonaal toeneemt wordt de voorgestelde beleidsconstellatie minder doeltreffend en doelmatig. Deze verwordt van 'suboptimaal' naar 'verre van optimaal'. De figuren 6.b en 8 maken duidelijk dat met een positie op de diagonaal tegelijkertijd de posities op beide assen worden vastgelegd, althans, indien er gekozen wordt voor een optimale verhouding tussen het beslissingsgericht (hoe), het doelgericht (wat) en het institutiegericht (wie) handelen. Het is daarom dat in dit model een diagonaal de horizontale en verticale assen inhoudelijk met elkaar verbindt. Met het beslismodel wordt zo de stelling geponeerd, dat elke positie in het model die niet aan deze regel kan voldoen, niet tot een optimale beleidskeuze of beleidshandeling zal leiden. Het spreekt dan ook welhaast voor zich dat de drie handelingsperspectieven, die door middel van de assen en de diagonaal in het model tot uitdrukking worden gebracht, ook inhoudelijk aan elkaar zijn verbonden.



Figuur 8; Posities binnen het raamwerk, uitgewerkt naar de mate van optimaal beleid en de mate van optimale besluitvorming

4.2. Het beslismodel ingevuld met elementen uit wetenschapstheoretische discussies

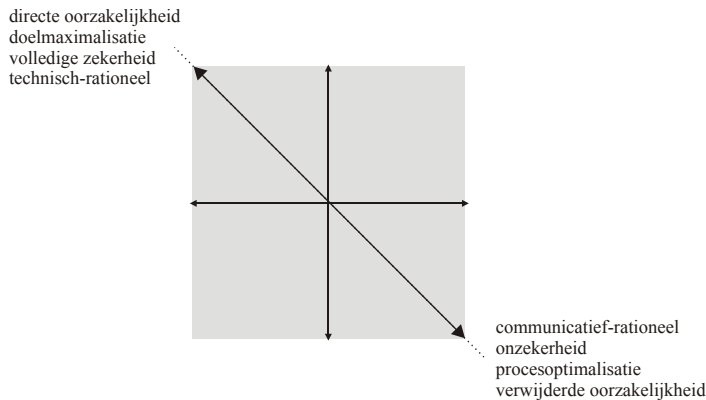
Aan de posities, die de verschillende handelingsperspectieven in het model innemen, kunnen argumenten ter ondersteuning van beleidskeuzes worden afgeleid. Dit kan onder meer met behulp van bestaande theoretische concepties die in het model gepositioneerd kunnen worden. Door deze bestaande theoretische concepties te verbinden met het model kunnen de bestuurlijke consequenties van deze posities worden beargumenteerd (zie figuur 9).



Figuur 9; Verschillende theoretische concepten gelokaliseerd in het raamwerk voor planninggericht handelen

Aan de posities, die de verschillende handelingsperspectieven in het model innemen, kunnen argumenten ter ondersteuning van beleidskeuzes worden afgeleid, door het huidige planning-theoretische debat over rationaliteit in

planning, in het perspectief van het beslismodel te plaatsen (zie figuur 10). Dit heeft een aantal interessante gevolgen. Ten eerste worden technische rationaliteit en communicatieve rationaliteit niet als een dichotomie beschouwd, maar aan elkaar verbonden. Daarmee worden twee werelden overbrugd, waarbij het tussenliggend gebied te maken heeft met een vanuit het technisch rationele perspectief gezien afnemende direct-oorzakelijke relaties en zekerheden. Vanuit een communicatief perspectief gezien gaat het om een toename van contextafhankelijke relaties en daarmee een toename van de complexiteit van vraagstukken van beleid.

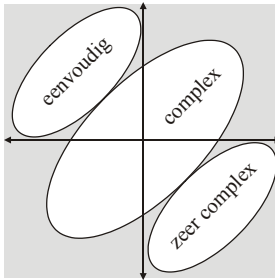


Figuur 10; De rijkwijde van het planning-theoretische debat over rationaliteit en planning, uitgewerkt aan de hand van relevante karakteristieken

Anders gezegd: posities op de diagonaal die staan voor technisch rationele beslissingen bevinden zich linksboven in het model. Het gaat hier om beslissingen die gegeven de feiten vooraf aan het planningproces met een aan zekerheidgrenzende waarschijnlijkheid uitkomst kan garanderen. We noemen deze vraagstukken *eenvoudige vraagstukken* (zie figuur 11). Posities op de diagonaal die staan voor communicatief rationele beslissingen bevinden zich rechtsonder in het model. Gegeven de feiten vooraf is het niet mogelijk tot zinvolle uitspraken te komen over de uitkomsten van het planningproces. We noemen deze vraagstukken *zeer-complexe vraagstukken* (zie figuur 11). Posities in het midden noemen we de *complexe vraagstukken* (zie figuur 11). Hier is het gros van de planningvraagstukken gelegen, die een ideaaltypische omschrijven ontberen, en die als gevolg minder eenduidig met een uitgeschreven aanpak kunnen worden bediend.

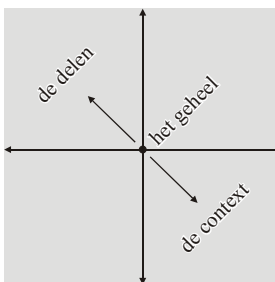
Ondanks dat er in zekere zin te objectiveren grootheden te vinden zijn om de mate van complexiteit te bepalen – denk aan het aantal actoren met verschillende belangen, of de mate waarin functies ruimtelijk te scheiden dan wel met elkaar verweven zijn – is de mate van complexiteit in de eerste plaats een keuze van de

beleidsmaker. Deze zal zich bij die keuze laten leiden *in welke mate de contextuele situatie van een vraagstuk er toe doet*. Wordt deze gering geacht, ligt het voor de hand dit vraagstuk als eenvoudig te bestempelen. Wordt de context evenwel een grote rol toegedicht, wordt het vraagstuk specifiek van aard, en zal een situatiespecifieke aanpak de voorkeur verdienen. In dat geval zien we het vraagstuk als complex tot zeer complex.



Figuur 11; De complexiteit van vraagstukken geplaatst binnen het raamwerk voor planninggericht handelen

Aan de posities, die de verschillende handelingsperspectieven in het model innemen, kunnen argumenten ter ondersteuning van beleidskeuzes worden afgeleid, met behulp van een systeem-theoretische reflectie (zie figuur 12). De vraagstukken die als eenvoudig gekenschetst zijn en omgeven zijn met alle zekerheden, ontlelen deze zekerheden aan een stabiele context. De vragen kunnen welhaast als een gesloten systeem worden beschouwd. In dat geval dient het beleid gericht te zijn op de delen van het vraagstuk. Dit wordt ook wel reductionisme genoemd. De zeer complexe vraagstukken zijn omgeven door vele onzekerheden, in het bijzonder als gevolg van interveniërende actoren vanuit de context van beleid (iedereen wil meedoen). In dat geval zal het beleid veel meer gericht zijn op de contextuele situatie waarin het vraagstuk is gelegen. We noemen dit wel expansionisme. Rest te noemen de holistische houding, dus een op het geheel van het vraagstuk gerichte aanpak voor de complexe vraagstukken.

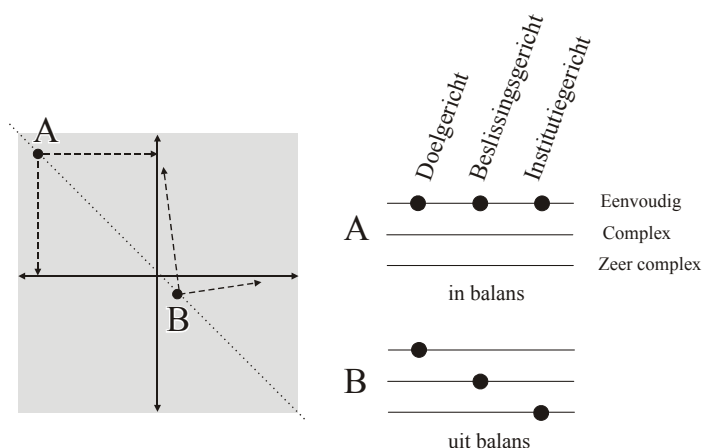


Figuur 12; Het raamwerk van planninggericht handelen, met de oriëntatie op delen, het geheel en de context van het beleidsvraagstuk

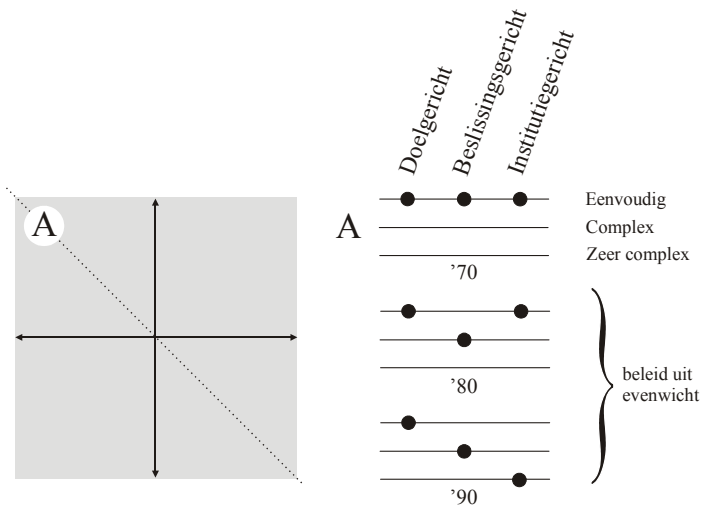
4.3. Betekenis van het model voor ontwikkelingen in de beleidspraktijk

Het bovenstaande zal duidelijk maken dat aan de posities, die de verschillende handelingsperspectieven in het model innemen, argumenten ter ondersteuning van beleidskeuzes kunnen worden afgeleid, op basis van bovenstaande planning-theoretische, bestuurskundige, systeem-theoretische en complexiteitstheoretische beschouwingen (zie in bijzonder tabel 4.1 in De Roo 1999). Daarbij is vooral een theoretisch perspectief geboden. We kunnen evenwel ook naar de beleidspraktijk kijken, om betekenis aan het raamwerk voor planninggericht handelen te geven.

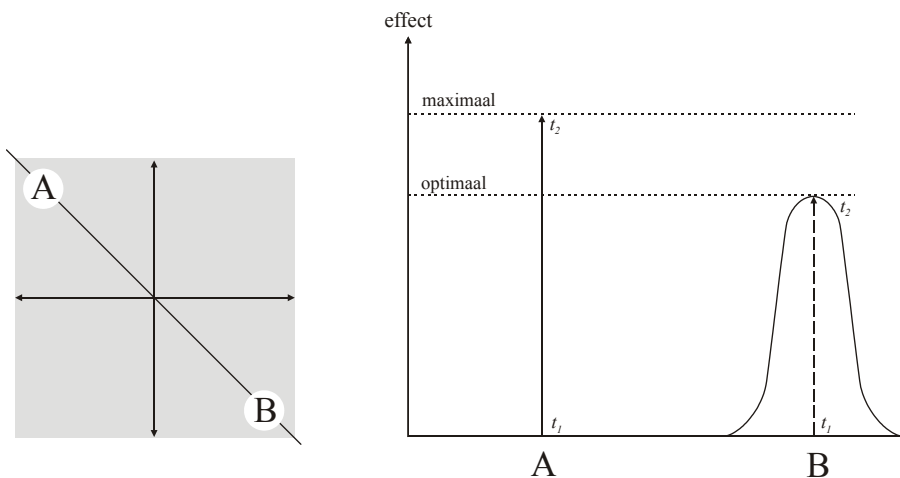
Door aan de hand van de beleidspraktijk de posities van de afzonderlijke handelingsperspectieven te bepalen, en deze onderling te vergelijken, kan zichtbaar worden gemaakt of beleid evenwichtig is, dan wel dat er sprake is van enige onbalans (zie figuur 13). Voor de goede orde: evenwichtig beleid in optima forma wordt zelden bereikt. Beleid is immers voortdurend aan verandering onderhevig. Alleen, er dient wel naar zoveel mogelijk balans tussen de afzonderlijke handelingsperspectieven gestreefd te worden, om enige mate van evenwicht te kunnen garanderen. Door de posities van de afzonderlijke handelingsperspectieven te bepalen over een zekere tijdsperiode worden veranderingen in de tijd zichtbaar gemaakt. En evenzeer kan worden aangegeven of er sprake is van toenemende dan wel afnemende evenwichtigheid in beleid (zie figuur 14).



Figuur 13; De evenwichtigheid van beleidsvraagstukken beschouwd met behulp van het raamwerk voor planninggericht handelen



Figuur 14; Ontwikkelingen van (milieu)beleid uitgezet in de tijd, met behulp van het raamwerk voor planninggericht handelen

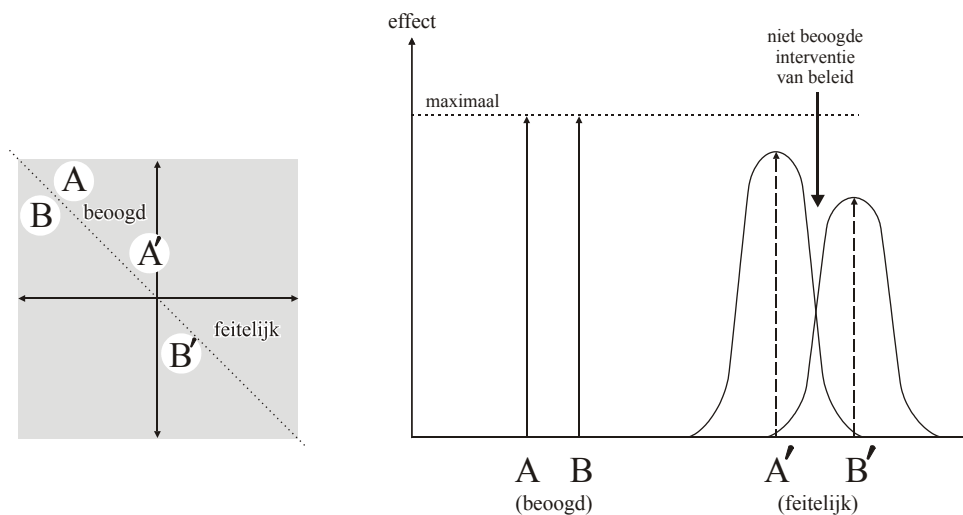


Figuur 15; De resultaten van beleid in termen van maximaal en optimaal resultaat, uitgezet in het raamwerk voor planninggericht handelen

Door een beleidsthema op meerdere posities op de diagonaal te plaatsen, en van elk van de posities de beleidsmatige consequenties ervan in kaart te brengen, kan een vergelijking in de mogelijke gevolgen van een beleidskeuze worden gemaakt. Een interessant vergelijking is de mate van zekerheid ten aanzien van de effecten van beleid. Bij een technisch rationele aanpak zijn de uitkomsten van een beleidsproces vooraf goed te voorspellen, terwijl bij een communicatief rationele aanpak er een grote spreiding verwacht mag worden van mogelijke uitkomsten (zie figuur 15). Ten aanzien van ontwikkelingen in het milieubeleid is deze beschouwing interessant, wanneer het gaat om het decentraliseren van onderdelen van het risico- of veiligheidsbeleid. Er mag in die gevallen een

spreiding van de effecten van beleid worden verwacht, waarbij successen gemeld zullen kunnen worden die boven verwachting hebben uitgepakt. Evenzeer zullen er gevallen kunnen worden aangewezen die tegen de grens en wellicht over de grens van het nalatige presteren. Dit is vanuit het perspectief dat hier geboden wordt 'all part of the game'. Waar bestuurders en beleidsmakers wel invloed op kunnen uitoefenen is de mate waarin er ongewenste effecten van beleid kunnen ontstaan te beperken door middel van stimulerend beleid. Hetzelfde geldt voor de mate waarin er sprake is van succesvol beleid. Hier is aanmoedigingsbeleid voor de hand liggend. In beide gevallen geldt dat wanneer er inhoudelijk weinig invloed mogelijk is – en dat geldt voor positie B in figuur 15 – dan zal de overheid moeten proberen zoveel als mogelijk het proces van beleid te optimaliseren. Procesgerelateerde randvoorwaarden liggen dan voor de hand.

Al even interessant is het maken van een vergelijking tussen de verwachte posities, bijvoorbeeld op basis van voorstellen van beleid, en de in werkelijkheid ingenomen posities, bijvoorbeeld na implementatie van beleid, van de verschillende handelingsperspectieven die door het model worden weergegeven. Door de planologische consequenties van de verschillende posities met elkaar te vergelijken is het mogelijk om te herleiden op welke wijze en waarom verwachtingen al dan niet bewaarheid zijn geworden. In die zin wordt het beslismodel als instrument voor beleidsevaluatie gebruikt (zie figuur 16).

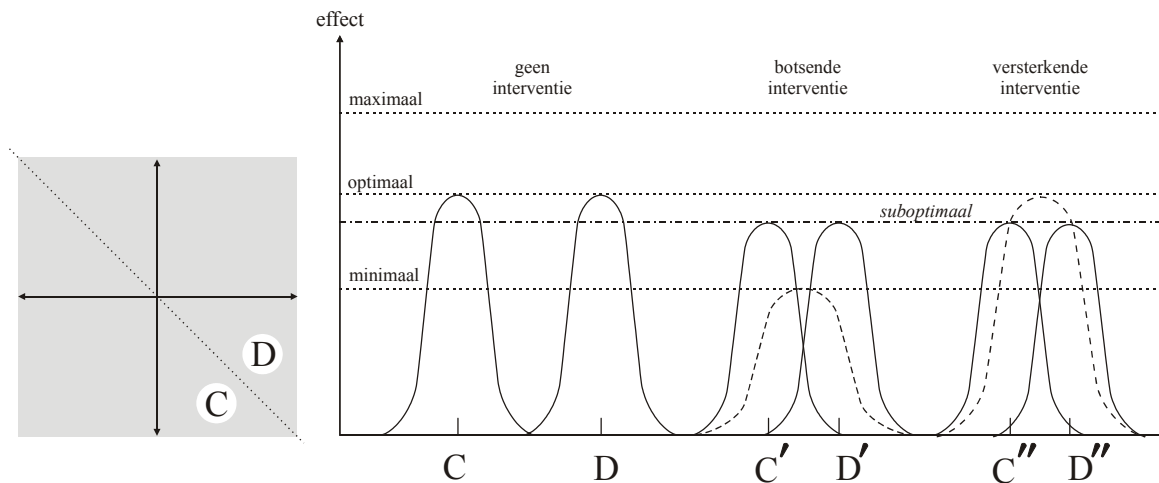


Figuur 16; Het raamwerk voor planninggericht handelen als evaluatieinstrument voor één of meerdere elkaar mogelijk interveniërende beleidsthema's

Een stap verder is de confrontatie van twee verschillende beleidsthema's. Hier kunnen verschillende bedoelingen aan ten grondslag liggen. Er kan bijvoorbeeld van een beleidsthema worden verwacht dat deze zich sterk technisch rationeel

zal gedragen, en weinig tot geen effect zal sorteren in de context van dit beleid. Anders gezegd: de effecten van deze vorm van beleid dienen naar verwachting goeddeels onafhankelijk van de doelstellingen van ander, belendend beleid gerealiseerd te kunnen worden. Wanneer de praktijk echter laat zien dat er in de context van dit beleid toch op andere terreinen aan kwaliteit wordt ingeboet (denk aan het milieubeleid dat doelstellingen in de ruimtelijke ordening tegen zou houden) zal een nadere verkenning van de gevolgen van dit beleid gewenst zijn. Deze verkenning betreft dan de gevolgen van het voor ogen staande beleid en de relatie die in de beleiduitvoering ontstaat met belendend beleid (zie figuur 16). De actualiteit laat enkele van deze gevallen zien, waarbij rechtlijnigheid bij verschillende beleidssporen tot conflicten aanleiding is tussen beide. Denk aan de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs, de aanpak van bolletjesslikkers en de aanpak van zware drugscriminaliteit, en – voor dit betoog relevant – het streven naar een goede milieukwaliteit en de nadruk op het concept van de compacte stad. Het halsstarrig vasthouden aan beide elkaar beïnvloedende beleidsuitgangspunten zal onvermijdelijk tot suboptimale resultaten leiden, of erger...

Ook is de situatie denkbaar dat er beleid in de communicatief rationele sfeer wordt voorgesteld, waarbij het bij voorbaat zeker is dat dit zal inwerken op, dan wel zal samenvallen met ander beleid: in dat geval kan het wenselijk zijn gezamenlijke doelstellingen (wat) door wederzijds afhankelijke actoren (wie) te laten formuleren (hoe), en de consequenties ervan te beoordelen (zie figuur 17).



Figuur 17; De gevolgen van interveniërende voorstellen van beleid

4.4. Betekenis van het beslismodel voor het proces van decentralisatie

Met het beslismodel kunnen veranderingen van beleid inzichtelijk worden gemaakt, en wel als een verschuiving van de positie op de diagonaal. Decentralisatie wordt hier immers gezien als een vorm van verandering in de aanpak van beleidsvragen, die in dit beslismodel tot uitdrukking komt door middel van een verschuiving op de diagonaal van linksboven naar rechtsonder (zie figuur 7).

Een verschuiving op de diagonaal wil zeggen dat er voor een andere vorm van beslissingsgericht handelen wordt gekozen. De bestuurlijke consequenties van deze veranderingen in beleid kunnen onder meer worden beargumenteerd door de posities voor en na het proces van decentralisatie op hun planologische en bestuurskundige aspecten te beoordelen, en deze met elkaar te vergelijken. Immers, met een bewuste verandering in het beslissingsgericht handelen gaat het om de vraag hoe tot betere resultaten kan worden gekomen door een andere vorm van beslissingsgericht handelen te introduceren.

Een verschuiving op de diagonaal kan niet ongestraft: met de figuren 6.b en 13 wordt tot uitdrukking gebracht dat met een verandering op de diagonaal tevens de nieuwe posities op de beide assen van de figuur worden aangewezen. De redenering dat met een verschuiving op één van de assen ook de positie op de diagonaal dient te verschuiven, geldt uiteraard evenzeer. Decentralisatie betekent een verschuiving van technisch rationeel beleid in de richting van communicatief of participatief beleid. Daarmee verschuift het zwaartepunt van beleid, en wel van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie.

Daarmee laat het beslismodel wetmatigheden zien op basis van bestuurlijke uitgangspunten en aannames die als fundament fungeren waarop het model is gebaseerd. Het model biedt zo een kapstok voor planning-theoretische en bestuurskundige discussies. Maar ook biedt het model ondersteuning bij vergelijkingen van en tussen vormen en voorstellen van beleid. Het model kan en zal in het navolgende worden gebruikt ter illustratie van deze beschouwing, omdat het model decentralisatie en de gevolgen ervan voor het milieubeleid op verschillende wijzen inzichtelijk kan maken.

Het beslismodel indachtig mogen we bij een proces van decentralisatie de volgende veranderingen in het milieubeleid verwachten:

- een verschuiving van 'fixed targets' naar meervoudige en samengestelde doelen;
- een verschuiving van functionele naar communicatieve rationaliteit;
- een verschuiving van hiërarchische structuren naar meer horizontale, interactieve beleidsconstellaties.

In z'n totaliteit beschouwd gaat het om een verschuiving van een planning per se naar een planning per saldo. De mate waarin deze verschuiving plaatsvindt, zal theoretisch beschouwd op grond van het beslismodel, afhangen van de inschatting die gemaakt wordt van de mate van complexiteit van de vraagstukken in het milieubeleid, en de wijze waarop deze vraagstukken samenhangen of wel samen worden geacht te hangen met de lokale of regionale context. Het betekent evenwel voor de beleidspraktijk dat daarmee de essentie van het milieubeleid – dit was doelmaximalisatie door middel van generieke en kwantitatieve normstelling per milieubelastingsaspect – een ander karakter zal krijgen, doordat de nadruk meer zal komen te liggen op procesoptimalisatie, onder verantwoordelijkheid van lokale en regionale overheden.

Deze ontwikkelingen leiden onvermijdelijk tot een toename van projectmatige en procesmatige aanpakken, naast, ter aanvulling van en ter vervanging van het bestaande generieke beleid. Daarbij zal naast en mogelijk in plaats van een sectorale en kaderstellende norm het saldoresultaat, veelal uitgedrukt in leefkwaliteit, de voornaamste doelstelling worden die richtinggevend is voor het betreffende vraagstuk of project. Daarmee wordt onvermijdelijk het beleid kwalitatiever van aard.

Het zijn alle kenmerken die we kunnen herkenning in een geïntegreerde en situatiespecifieke aanpak, ook wel de gebiedsgerichte aanpak genoemd. De gebiedsgerichte aanpak is een ontwikkeling die een vlucht heeft kunnen nemen, met dank aan de aversie tegen het kaderstellende en kwantitatieve milieubeleid. Inmiddels is de gebiedsgerichte aanpak al weer een groot aantal jaren gaande, is dit het niveau van proeftuin ontstegen, en maakt het onderdeel uit van een drieluik met de zogenaamde 'omgevingsplanning' en de 'ontwikkelingsplanologie'. Deze gebiedsgerichte aanpak is niet alleen de ontsnappingsclausule voor al te grote beperkingen van het traditionele kaderstellende milieubeleid. Het is ook het instrument waarlangs het nieuwe, gedecentraliseerde milieubeleid gestalte lijkt te krijgen, dat wil zeggen in samenhang met andere vormen van beleid voor de fysieke leefomgeving, die van de ruimtelijke ordening in het bijzonder. Deze ontwikkeling staat centraal in het volgende hoofdstuk.

5. De gebieds specifieke aanpak: decentraal, situatiespecifiek en integraal

Het bestuurlijke landschap, gericht op onze fysieke leefomgeving, verandert zichtbaar en snel. De belangrijkste ontwikkeling is een verschuiving van het initiatief van beleidsontwikkeling naar lagere bestuurlijke niveaus. Dit komt onder meer tot uitdrukking in begrippen zoals gebiedsgerichte aanpak, omgevingsplanning en ontwikkelingsplanologie. Van deze drie is de gebiedsgerichte aanpak goeddeels verworpen tot gemeengoed in de huidige planologische praktijk. Er wordt een decentrale én integrale aanpak mee bedoeld. Deze is van toepassing op vraagstukken die, met dank aan hun lokale inbedding, situatiespecifieke kenmerken hebben en dus situatieafhankelijk worden uitgewerkt, waarbij verschillende vormen van beleid relevant zijn en op maat worden ingebracht.

De 'ontwikkelingsplanologie' eist op het moment evenwel de meeste aandacht op. Het is een relatief nieuw begrip, dat het nog niet kan hebben van z'n onderbouwing. Met ontwikkelingsplanologie worden ruimtelijke ontwikkelingen gevangen die naast, ter aanvulling of ter vervanging van de traditionele 'toelatingsplanologie' worden geïntroduceerd. Het gaat dan om een decentrale planologische aanpak, die situatiespecifiek en gebiedsgericht is, waarbij sprake is van saldo-doelstellingen, en waarbij gedeelde verantwoordelijkheid borg moet staan voor vergroting van een lokaal of regionaal draagvlak. De 'ontwikkelingsplanologie' is in 1998 door de WRR als 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' geïntroduceerd, waarmee de Raad wilde wijzen op de behoefte aan situatiespecifiek beleid dat gericht is op gebieden met veel dynamiek.

Waar het beleidsveld van de ruimtelijke ordening pas onlangs het situatie-specifieke beleid heeft ontdekt, maakt deze vorm van beleid al langere tijd onderdeel uit van het milieubeleid. Sterker, met dank aan de zogenaamde ROM-gebieden, die in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en het eerste Nationaal Milieubeleidsplan werden voorgesteld, is een ontwikkeling gestart die we nu kennen als de gebiedsgerichte aanpak. Bij ontwikkelingsplanologie gaat het om dynamische gebieden waar traditioneel ruimtelijk beleid onvoldoende kan bijdragen aan wenselijk geachte ontwikkelingen. Voor de gebiedsgerichte aanpak in het milieubeleid gold al evenzeer het argument dat er gebieden zijn die extra aandacht behoeven. Hier ging het evenwel om gebieden die extra bescherming behoeven, naast en ter aanvulling van het regulier normbeleid, juist vanwege een al te dynamische maatschappelijke omgeving. Ook in die gevallen werd en wordt situatie-specifiek beleid als wenselijk gezien.

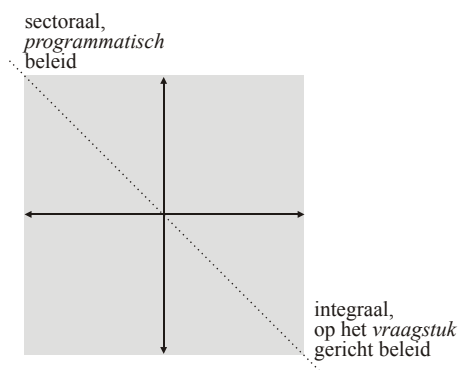
Situatie-specifiek beleid vraagt om verandering van bestaande beleidskaders, en verandering van organisatie en attitude. Tegelijkertijd zijn de gevolgen van deze veranderingen niet eenvoudig te overzien. Een grote mate van trail-and-error beleid ligt dan ook in het verschiep. In dit betoog wordt daarom gezocht naar bestuurlijke dan wel planologische 'wetmatigheden' van gebiedsspecifiek beleid en naar praktische en theoretische consequenties van de gebiedsgerichte aanpak. Het gaat hier om het vinden van abstracties waarmee we over de grenzen van de huidige planologische ontwikkelingen heen kunnen kijken. We proberen de gevolgen van veranderend beleid, veranderende bestuurlijke constellaties en de mogelijke politiek-democratische implicaties daarvan te doorgronden.

5.1. Probleem en definitie

Ontwikkelingsplanologie en omgevingsplanning zijn beide relatief nieuwe begrippen, die veel met elkaar van doen hebben, en die beide staan voor vernieuwende ontwikkelingen in de planologie. Beide begrippen staan voor bestuurlijke vernieuwing (Nelissen et al. 1996), met de gebiedsgerichte aanpak als consequentie. Van beide begrippen is 'omgevingsplanning' het meest gerijpt. Het onderzoek naar 'Omgevingsplanning in Nederland' (Oosterhoff et al. 2001; Schwartz en De Roo 2001) bracht enkele interessante conclusies aan het licht. Opvallend is de constatering dat eigenlijk geen van de provincies planintegratie als een op zich zelf staand doel zien, dat willens en wetens wordt nagestreefd. Planintegratie, in de vorm van een Provinciale Omgevingsplan (POP), is er ter ondersteuning van de door alle provincies opgepakte gebiedsgerichte aanpak. Het stimuleert of initieert juist gebiedsgericht beleid, dat als heel belangrijk wordt gezien. Tegelijkertijd blijft ook de organisatorische opzet van de provincie niet onberoerd, als gevolg van veranderende visies waarop we met de fysieke leefomgeving om dienen te gaan. Omgevingsplanning wordt dan ook onder meer aangegrepen ter bevordering van een proces dat er op gericht is de interne interactie en de externe communicatie van de provincie te verbeteren. Dus daar waar beleidsintegratie daadwerkelijk wordt opgepakt, bestaat er behoefte aan beleidsvernieuwing, waardoor een provinciaal apparaat opener, toegankelijker, communicatiever en interactiever kan functioneren. De overkoepeling en de convergentie van de traditionele beleidsplannen, met het POP als een mogelijke uitkomst, is daarvan een uiting.

Dit leert ons al snel twee belangrijke zaken. Ten eerste zien we *dat de gebiedsgerichte aanpak om een bepaalde houding vraagt*: het vraagt om strategische afstemming en integratie, een gekantelde organisatie (niet langer sectoraal, maar op projecten gericht) en een extern georiënteerde bestuurlijke houding. In dat perspectief worden vraagstukken niet achter de tekentafel bedacht en opgelost, maar op basis van maatschappelijke interactie. Met andere woorden: een dergelijke planning dient mede tot stand te komen in samenspraak met diegenen die er ook de consequenties van ondervinden. Een tweede punt is *dat bestuurlijke*

vernieuwing niet gericht is op afzonderlijke, sectorale thema's van beleid. In deze constellatie van bestuurlijke vernieuwing en vernieuwd beleid staan initiatieven en doelen niet meer op zich, maar worden initiatieven vooral dan opgepakt wanneer deze bijdragen aan een grotere gedachte. Het gaat dan bijvoorbeeld om zwaarwegende maatschappelijke vraagstukken die lokaal en regionaal worden gevoeld. Het is dan niet wenselijk deze te vertalen naar het bestaande keurslijf van sectoraal beleid. Daarentegen zullen beleid, organisatie en bureaucratie juist open moeten staan voor de complexe aard en de maatschappelijke en fysieke context van het vraagstuk. Anders gezegd: beleid en organisatie dienen zich te richten naar de heersende vraagstukken, en niet anders om (zie figuur 18).



Figuur 18; Beleidskarakteristieken geplaatst als uitersten in het raamwerk voor planninggericht handelen

Beide hier genoemde punten zijn mede drijfveren geweest voor de opkomst van de *situatiespecifieke en gebiedsgerichte aanpak* (inmiddels zijn meer dan 300 initiatieven geteld: zie Schwartz en De Roo 2001). Het gaat dan om een aanpak die gericht is op vraagstukken die in sterke mate het bestaande en traditionele sectorale beleid overstijgen. Dit zijn vraagstukken die complex en dynamisch zijn, en die niet zonder meer te plaatsen zijn binnen onze traditionele beleidssectoren en onze bestaande bestuurlijke grenzen. De vraag welke bestuurlijke constellatie en bestuurlijke voorwaarden er dan wel toe doen, worden met de begrippen *omgevingsplanning* en *ontwikkelingsplanologie* aan de orde gesteld. Daarbij staat *omgevingsplanning* vooral voor de wijze van integratie van beleid in relatie tot de complexiteit van het vraagstuk, terwijl *ontwikkelingsplanologie* vooral de problematiek rond ontwikkeling van dynamische gebieden centraal stelt.

5.2. Zichtbare verschuivingen in beleid

De situatiespecifieke en gebiedsgerichte aanpak (zie ook figuur 1) is inmiddels een paraplu voor allerlei initiatieven die de traditionele kaders overstijgen. Deze ontwikkelingen zullen grote gevolgen hebben voor, en tot veranderingen leiden

bij de traditionele overheidsorganisaties, maar blijven daar bepaald niet tot beperkt. Zo zijn ook tussen de bestaande overheidsniveaus vele en uiteenlopende initiatieven zichtbaar, waarbij gebiedsgericht, op de problematiek toegesneden bestuurlijke constellaties ontstaan, in tijdelijke en in meer permanente verbanden. De ROM- en WCL-gebieden, de Kaderwet, de functionele regio's, reconstructiegebieden, de regiovisies en de Deltametropool zijn hiervan aansprekende voorbeelden. Het mag worden gezien als een revolutie in planologisch beleid, die zal leiden tot een drastische verschuiving van het planninggericht handelen. Het is dan wel geen verandering die van vandaag op morgen plaatsvindt, het raakt wel een aantal principiële kanten van planning en beleid.

Een aantal zwaartepuntsverschuivingen is reeds zichtbaar:

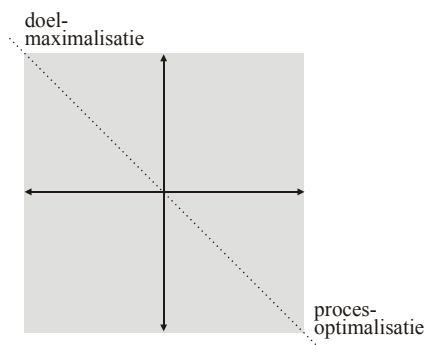
- van centrale naar decentrale sturing;
- van sectoraal naar integraal;
- van overheidssturing naar marktmechaniek (al lijkt dit z'n beste tijd gehad te hebben);
- van het stellen van waarden naar het delen van waarden;
- van kaderstellend naar voorwaardenscheppend;
- van top-down naar subsidiariteit;
- van technisch-functioneel beleid naar beleid gericht op participatie en maatwerk;
- van wetmatig naar planmatig;
- van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie.

Er is echter meer gaande. Zo verbinden overheden steeds vaker economische, sociaal-maatschappelijke en sociaal-culturele aspecten met gebiedsgerichte vraagstukken. Het betekent bovenal dat de fysieke planning niet alleen om de toedeling van de ruimte gaat, maar dat ook de mogelijkheden en beperkingen van een gebied, regio of locatie in de breedste zin van het woord er toe doen: de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en wel in een wederkerige relatie met het dynamische maatschappelijke proces (De Roo 2002). Het gaat dan ook niet enkel om het toedelen van functioneel-ruimtelijke claims, of het behalen van kwantitatieve milieu- en waternormen, maar om het behouden en waar mogelijk het verbeteren van de leefkwaliteit en de functionaliteit van een gebied, regio of locatie. Daarmee gaat het om situatie-specifieke kwaliteit en functionaliteit, als omvattende saldodoelen van gebiedsgebonden beleid, die weer, zo is de gedachte, door de burger begrepen kunnen worden. 'Ontwikkelingsplanning' en de gebiedsgerichte aanpak raken daarmee de beginselen van het vakgebied.

5.3. Van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie

Zo betekent de introductie van de gebiedsgerichte aanpak op de diverse overheidsniveaus dat de rijksoverheid zich terugtrekt als hoeder van het

‘algemeen belang op afstand’. Dat wil zeggen, als hoeder die ver boven het belangenspel van lokale partijen staat. In plaats hiervan komt een ander algemeen belang, het lokale algemeen belang, naar voren. Met de gebiedsgerichte aanpak wordt immers gestreefd naar een aanpak, waarbij ‘per saldo’ het gebied en de betrokken partijen goed af zijn. Met deze aanpak kan er geen sprake meer zijn van expliciet beleid, dat door één actor wordt opgelegd met een eenduidig, vooraf bepaald, vaststaand en *maximaal* te bereiken resultaat. Het gaat er daarentegen om gezamenlijk beleid te ontwikkelen, dat gezamenlijk wordt gedragen om uiteindelijk een *optimaal* resultaat te verwezenlijken, waar de verschillende betrokkenen zich in kunnen vinden (zie figuur 19). Voor de overheid betekent dit een fundamentele verschuiving: van een algemeen belang dat boven de partijen uitstijgt, naar een situatie-bepaald belang dat mede met betrokkenen en het onderlinge belangenspel tot stand komt. De rol van de overheid is hierin een wezenlijk andere geworden. En ook voor de andere partijen, die als direct betrokkenen kunnen worden aangewezen, is de situatie veranderd. Afwachten hoe de overheid, na veel wikken en wegen, heeft beslist, is er niet meer bij. De betrokken partijen zullen daarentegen in de planningarena hun rol moeten opeisen, om daar actief het ‘spel der belangen’ te spelen.



Figuur 19; Oogmerken van beleid, als uitersten geplaatst in het raamwerk voor planninggericht handelen

Met de gebiedsgerichte aanpak is er sprake van een verschuiving van gedelegeerde vertegenwoordiging naar directe vertegenwoordiging bij besluitvormingsprocessen. Het vraagt onvermijdelijk om een andere rol van overheidspartijen. De overheid emanicipeert, bewust als zij zich is geworden van veranderende uitgangspunten van beleid, waarbij verantwoordelijkheden ten aanzien van de fysieke leefomgeving met andere betrokkenen gedeeld gaan worden. Zo ver is het echter nog niet. Het delen van verantwoordelijkheden met alle direct-betrokkenen (in horizontale zin) is nog ondergeschikt aan het overdragen van rijksverantwoordelijkheid naar andere overheidspartijen (in verticale zin), op lagere en op tussenliggende schaalniveaus.

Dat het een ontwikkeling is die zichtbaar aanslaat is ook te merken aan de veranderende organisaties van gemeentelijke en provinciale overheden. Zoals reeds gesteld, grijpen deze overheden omgevingsplanning, 'ontwikkelingsplanologie' en de gebiedsgerichte aanpak aan als motief om hun organisaties ingrijpend te vernieuwen, door deze te 'kantelen', van een op sectoren toegesneden organisatie naar een op kwaliteit, thema's en projecten toegesneden taakorganisatie. Het moet onder meer leiden tot een organisatie die in staat is, om te schakelen van reactief en op procedures gericht handelen naar proactief en projectmatig werken, waarbij eerder zal worden gedacht in termen van kwaliteit, project en proces dan in termen van contouren, quota en normen. Het is daarmee een ontwikkeling die tegemoet komt aan het reeds eerder genoemde *subsidiariteitsbeginsel*, dat wordt voorgestaan door de Europese Unie, en door de Nederlandse overheid met verve ook binnen 's lands grenzen wordt gepropageerd.

5.4. Overheid en overheidsbeleid worden pluriform van aard

'Ontwikkelingsplanning' en de situatiespecifieke en gebiedsgerichte aanpak hebben echter een aantal consequenties die pas bij verdere doorgronding van de ontwikkelingen aan het oppervlak komt. Belangrijk is in ieder geval de constatering dat het hier om een vorm van planning en om een beleidsaanpak gaat, die vooralsnog niet noodzakelijkerwijs als 'ter vervanging van' maar vooral naast en ter aanvulling van bestaand generiek beleid verder zal worden ontwikkeld. Deze constatering betekent dat er verschillende vormen van beleid naast elkaar zullen gaan optreden, en waarbij iedere vorm van beleid toegesneden zal zijn op specifieke categorieën van vraagstukken. De Leeuw (1982) vroeg in het voorgaande reeds aandacht voor deze situatie: het betekent dat overheidsorganen in staat zullen moeten zijn deze verschillende vormen van beleid aan te kunnen. Onvermijdelijk leidt dit tot een situatie waarbij de overheid zich niet met een eenduidige rol (boven de partijen staand en het algemeen belang dienend) naar buiten kan profileren, maar zich daarentegen *verschillende rollen* eigen zal moeten maken. Deze ontwikkeling zien we heden ten dage om ons heen, maar wordt niet of nauwelijks bij de discussie rond decentralisatie van beleid betrokken. Dit is echter onterecht.

Naast verschillende rollen, ontstaat er ook een grotere diversiteit aan beleid, beleidsuitgangspunten en beleidsinstrumenten. Zo denken we met de gebiedsgerichte aanpak saldo-beleid te kunnen voeren. Voor een deel is dit ook zo. Alleen, het zal niet zo zijn dat we ineens overgaan van een op sectoren gericht beleid naar beleid dat op integrale wijze en gebiedsgericht alle vraagstukken zal gaan oppakken. Het ligt veeleer voor de hand vraagstukken te *differentiëren*. Eerder in dit betoog is er op gewezen dat de mate van complexiteit van beleidsvraagstukken hier als criterium voor differentiatie uitkomst kan bieden. Het gaat dan enerzijds om het type vraagstukken dat eenduidig van aard is en

relatief gemakkelijk te beheersen valt, omdat dit type vraagstukken niet al te ingewikkeld blijkt, en daardoor nog het best op de traditionele wijze (technisch en sectoraal) kan worden aangepakt. En anderzijds gaat het om vraagstukken die dynamisch zijn, sterk lokaal of regionaal gekleurd zijn, en omgeven zijn met onzekerheden, waarbij we moeten leren hoe met die onzekerheden om te gaan. Wat betreft dit laatste: de fysieke omgeving van Nederland staat bol van dynamiek, en – als gevolg – omgeven met onzekerheden. Het zijn juist deze, veelal complexere, vraagstukken die vragen om inbedding in een lokale context, wanneer hiervoor beleid wordt ontwikkeld.

Daarmee zijn vooral de meer complexe vraagstukken interessant voor vernieuwing van beleid. Complexer, door een sterke inhoudelijke verwevenheid van vele verschillende aspecten en factoren, en als gevolg van een grote betrokkenheid van diverse partijen met uiteenlopende belangen. Het probleem wordt daardoor – terecht – als ‘multi-sectoraal’ gezien, en niet langer aan te pakken met behulp van een voorgeschreven procedure, uit één van de traditionele sectoren van beleid. Met de specifieke kenmerken van het vraagstuk voor ogen, wordt een op het vraagstuk toegesneden en daarmee unieke beleidsstrategie voorgesteld. *Maatwerk* is een daarbij passend begrip, en staat daarmee naast gangbaar generiek beleid. Waar generiek beleid tot uitdrukking komt in de sectorale aanpak, komt dit maatwerk tot uitdrukking in wat we nu een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak zouden noemen.

De op maatwerk bogende gebiedsgerichte aanpak wordt veelal met *prioriteit* ter hand genomen. Dit betekent onder meer dat het betreffende vraagstuk op extra aandacht en middelen kan rekenen. Veelal terecht, want het vraagstuk wordt lokaal maatschappelijk gevoeld en is complex van aard. Alleen, deze extra aandacht gaat onvermijdelijk ten koste van vraagstukken en thema’s die onder het gangbare, meer traditionele en sectorale regime vallen. Deze constatering raakt ook de vraag hoe het betreffende vraagstuk kan worden afgebakend. Dit blijft niet alleen beperkt tot de vraag tot hoever de extra aandacht zal moeten gaan, maar hoever het gebied, waarin het vraagstuk speelt, zich uitstrekt en welke partijen als cruciale betrokkenen kunnen worden gezien. Naast prioriteit in beleid leidt de gebiedsgerichte aanpak onvermijdelijk ook tot discussies over de afbakening of de *begrenzing* van het vraagstuk en de daarbij horende aanpak.

Over de begrenzing van betrokkenen gesproken. De ‘ontwikkelingsplanning’ en de gebiedsgerichte aanpak zijn niet in alle gevallen meer een zaak van de overheid alleen. Ook anderen, waaronder de ‘probleem-hebbers’ of ‘probleem-eigenaren’, worden steeds meer als cruciale en betrokken partijen beschouwd, waarvan verwacht wordt dat deze hun lot verbinden aan de probleemdefiniëring, de probleemaanpak, de uitvoering en het beheer. *Draagvlak* is hiervoor de vaak gebruikte term. Het gaat dan niet om draagvlak, dat ontstaat

door een democratisch bepaalde meerderheid van stemmen, maar om draagvlak onder direct betrokkenen, en – ook daardoor – situatiespecifiek van aard is. Het is een werkwijze die, met dank aan veranderingen in de organisatie van, de communicatie over en de deelname aan besluitvorming en beleid, een vernieuwing betekent voor het vakgebied van de planologie, en voor de wijze van sturing van beleid en de rol daarin van de overheid.

5.5. Alles heeft z'n keerzijde

Deze gang naar toenemend maatwerk en groeiende participatie, mag ons de ogen niet doen sluiten voor de keerzijden van deze ontwikkelingen. De gebiedsgerichte aanpak houdt onverbiddelijk in dat beleid open dient te staan voor differentiatie, prioriteit en begrenzing. Dit betekent dat er onderscheid gemaakt gaat worden tussen verschillende omgevingsvraagstukken, waarbij onder andere tijd, inhoud en budget de accenten zullen zetten. Dit onderscheid zal naar verwachting ook tot een maatschappelijke reactie leiden. Ongetwijfeld zal er verheugd gereageerd worden op het feit dat een aantal zaken niet meer volgens vaststaande procedures hoeft te verlopen, met budgetoverschrijdingen en jaren kostende 'voorbereidingen' als bekendste ergernissen. Prachtig natuurlijk, maar onverbiddelijk zullen na verloop van tijd evenzeer de nadelen zichtbaar worden. Naar verwachting zullen vooral de inhoudelijke afbakening van het vraagstuk, de begrenzing van het gebied waarbinnen het vraagstuk speelt, en de selectie van betrokken actoren valkuilen worden waar de nieuwe vorm van planning – de situatiespecifieke en gebiedsgerichte aanpak – mee van doen krijgt. Ook de vraag wie nu uiteindelijk verantwoordelijk is voor succes en falen van dit beleid, zal om veel aandacht gaan vragen. Waar in de goede, oude tijd de burger zich niet persoonlijk geraakt wist door lange en dure planprocedures, en kon berusten in het 'onvermijdelijke', worden straks partijen, waaronder de individuele burger, elk voor zich aangesproken, en – als het tegen zit – persoonlijk geraakt, door ergenissen – of erger – die, al even onvermijdelijk, een gevolg zijn van de nieuwe aanpak.

Dus de aanpak van de overheid verandert, de verantwoordelijkheid die de overheid draagt verandert, de overheidsorganisatie kantelt ten behoeve van de gebiedsgerichte en projectgerichte aanpak, en bestuurlijk verschuift het perspectief van de overheid van directe sturing naar indirecte sturing en zelfregulering. Traditioneel was er sprake van een 'governance through coordination' (zie Martens 2004), waarbij gold dat er een natuurlijk onderscheid was tussen diegene die bestuurde (de overheid) en degene die gestuurd werd (het volk). Op basis van een representatieve democratie had de overheid als taak de maatschappij een wenselijke richting in te sturen, waarbij het als een enkelvoudig orgaan informatie verwerft, doelen stelt en beleid daarvoor ontwikkelt om deze doelen te realiseren. Inmiddels is het steeds moeilijker 'de' overheid als een enkelvoudig orgaan te zien, waarbij lagere overheden een

gedelegeerde verantwoordelijkheid hebben ten opzichte van de rijksoverheid. Op verschillende niveaus, en – nog belangrijker – tussen verschillende bestaande niveaus, maken overheidsorganisaties eigen en specifiek beleid, en maken afspraken met verschillende partijen.

5.6. Cruciale vragen

Opvallend is dat de rijksoverheid lokale en regionale overheden op succesvolle wijze heeft gestimuleerd tot integrale en gebiedsgerichte aanpakken, maar moeite heeft een zelfde stap te zetten. De dagelijkse praktijk laat zien dat de integrale uitwerking van beleid op rijksniveau geen pas houdt met wat er aan integraal getinte ontwikkelingen op provinciaal en gemeentelijk niveau van de grond komt. Dit hoeft ook geen bezwaar te zijn, maar de positie van het rijk hierin is vooralsnog lastig en niet eenduidig. Zo heeft er in het verleden wel een vluchtige vrijage plaatsgevonden tussen de ruimtelijke ordening en het milieubeleid, in een traject dat had moeten leiden tot een integrale Nota leefomgeving. Dit traject is echter vroegtijdig gestrand. Sindsdien is de sectorale indeling van het rijksbeleid niet meer onderwerp van discussie geweest. Vanuit de sectorale gelederen van het rijk komt echter wel het verzoek aan lokale overheden om op een geïntegreerde en gebiedsgerichte wijze complexe, lokale vraagstukken te beslechten. De ‘lagere’ overheden zien zich geconfronteerd met sectoraal uitgewerkt rijksbeleid dat zij in toenemende mate een integrale vertaling dienen te geven voor dat niveau waarvoor zij bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Deze ontwikkeling raakt een reeds eerder in dit betoog aangeroerde en zeer principiële discussie, die gaat over *de wijze waarop we de beleidsverhoudingen tussen rijk en het lokale en regionale niveau willen vormgeven*. Doet ook het rijk er goed aan te streven naar een geïntegreerde, op gebieden gerichte vorm van beleid? Of – als ander uiterste – is een situatie wenselijk, waarbij het rijk op basis van strikt sectoraal beleid lokale overheden ondersteunt in hun gebiedsgerichte aanpak? Geen van beide extremen zijn ondenkbaar, en een discussie is van belang, ook in het licht van het hier aangeroerde proces van decentralisatie in het milieubeleid.

Hoe deze discussie ook uitpakt, de situatie van nu vraagt er om, na te denken over de wijze waarop de vertaling van sectoraal rijksbeleid naar integraal lokaal en gebiedsgericht beleid gestalte kan worden gegeven. Er mag niet verwacht worden dat provincie en gemeente deze vertaalslag zonder noemenswaardige bezwaren en knelpunten zullen gaan maken. Evenzeer zal de vraag aandacht behoeven *hoe het rijk haar wet- en regelgeving op een zo zinvol mogelijke wijze kan bijsturen conform de gebiedsgerichte aspiraties op lokaal en regionaal niveau*. Het kan haast niet anders of ook hierin zal een verschuiving plaatsvinden, en wel van een op eindtermen gericht beleid naar een beleidsinvulling die vooral gericht is op het proces van beleid, op beleidsontwikkeling, op beleidsafstemming en op motivering en verantwoording van beleidskeuzes.

Juist deze verschuiving van doelgericht naar procesgeïoriënteerd beleid kan maar al te gemakkelijk leiden tot vaagheden en doelloos beleid, tot een grijs en ondefinieerbaar gebied van besluitvorming, waarin concreetheid ontbreekt, pijn als gevolg van te algemene doelstellingen wordt vermeden, en plannen en beleid weinig meer zijn dan proza en retoriek (zie ook Needham 2003). Plannen en beleid dienen echter aan te zetten en te leiden tot concrete handelingen die effecten sorteren in het fysieke milieu, welke het maatschappelijk proces – in wat voor vorm dan ook – kunnen ondersteunen en versterken. Door saldobeleid en gebiedsgerichte aanpakken te propageren, naast het traditionele beleid, met een toenemende diversiteit aan rollen van de overheid en andere betrokkenen, een pluriform samengesteld overheidsbestel, een veranderend perspectief op betrokkenheid en draagvlak, is het bepaald niet ondenkbaar dat dit een verschuiving van verantwoordelijkheden tot gevolg heeft, met afschuivend in plaats van effectiever beleid als resultaat. We hebben dit gevaar reeds in dit betoog onder de aandacht gebracht, en wel in relatie tot de decentralisatie van het milieubeleid. De vraag is dan ook *hoe de gebiedsgerichte aanpak kan bijdragen aan een effectieve en efficiënte strategische en operationele beleidsvoering, op basis van heldere en zinvolle planstructuren, beleidsconstellaties en bestuurlijke verhoudingen, zonder dat daarbij het milieubeleid naar de kantlijn wordt verwezen. Daar moet onlosmakelijk de vraag aan worden verbonden hoe de grijze gebieden in besluitvormingsprocessen en de daaruit voortvloeiende processen van beleid zo klein mogelijk kunnen worden gehouden. Dit is voorwaar een uitdaging.*

De rol van de overheid verandert, van een eenduidige rol waarin het algemeen belang wordt vertegenwoordigd naar een diffuse rol als gevolg van een pluriforme beleidsconstellatie. Voortdurend wordt daarbij de hoop en de verwachting uitgesproken dat de overheid en andere maatschappelijke actoren – in het bijzonder de burger – dicht bij elkaar zouden moeten komen te staan (Fleurke et al. 1997). Deze ontwikkeling wil echter nog niet echt vlotten, ook niet met de jongste ontwikkelingen rond de situatiespecifieke en gebiedsgerichte aanpak. De vraag is dan ook *of en – zo ja – hoe niet-overheidspartijen op een zinvolle en werkbare wijze bij gebiedsgerichte beleidsprojecten betrokken kunnen worden.*

In een pluriform overheidsbestel zal het voor verschillende partijen in de planningarena niet altijd even gemakkelijk zijn de verschillende rollen die de ‘moderne’ overheid kan gaan aannemen, te onderscheiden. Verandering van de wijze waarop overheidsorganisaties hun omgeving benaderen verlangt de nodige helderheid en transparantie, en bovenal ervaring met de nieuwe rollen die deze organisaties zich aan zullen moeten meten. Ook zullen maatschappelijke actoren, waaronder de individuele burger, in toenemende mate verantwoordelijk worden voor het eigen welbevinden. Vooral de burger heeft nog geen weet van de veranderingen van beleid en wat dit zal (kunnen) gaan

betekenen voor de wijze waarop deze met de overheid en de door de overheid uitgesproken intenties dient om te gaan. Desondanks is er al wel de nodige ervaring, kennis en inzicht in de wijze waarop de verschillende actoren in een gebiedsgerichte beleidsconstellatie elkaar kunnen vinden. Het ontbreekt daarentegen aan *een set van beleidsmatige en democratisch legitieme randvoorwaarden die aan gebiedsgerichte aanpakken en aan de daarbij betrokken overheden meegegeven kunnen worden, om een goed beleidsproces te kunnen waarborgen*. Juist het ontbreken van deze randvoorwaarden doet ons vrezen dat de rol die het decentrale milieubeleid kan vervullen binnen het geheel van de gebiedsgerichte aanpak tot trail-and-error beleid zal leiden. De vraag is dan wel of we met deze afwachtende houding niet te veel het initiatief elders leggen en aan verworvenheden zullen inboeten.

6. Mechanieken achter een veranderend milieubeleid

In een analyse van de veranderingen in het milieubeleid zullen de verworvenheden en de onwenselijkheden uit het verleden en het heden worden afgezet tegen de voorstellen voor het milieubeleid van de toekomst. Het spreekt welhaast voor zich dat we in die voorstellen de meest interessante verworvenheden zoveel als mogelijk willen behouden, terwijl we voor de minder geslaagde onderdelen graag alternatieven zien. In het voorgaande hebben we er evenwel op gewezen dat het beleid in zijn geheel toch enigszins consistent moeten blijven, waardoor het sleutelen aan beleid op detailniveau veelal niet tot een gewenste aanpassing van de beleidskaders en beleidinhoud leidt.

Juist met een proces van decentralisatie worden dermate fundamentele stappen gezet, dat zelfs de meest principiële kanten van beleid ter discussie kunnen worden gesteld. Indien dit ook daadwerkelijk gebeurt mag verwacht worden dat er een nieuw inhoudelijk perspectief zichtbaar wordt, en een nieuwe organisatiestructuur wordt voorgesteld met de daarbij horende verschuiving van taken en verantwoordelijkheden. In dat geval zullen de bezwaren van het oude beleid snel van tafel zijn. De kunst is dan om niet alleen blind te staren op de aversie tegen de onhebbelijkheden van het oude beleid, maar ook oog te hebben voor successen die aan het oude beleid zijn verbonden.

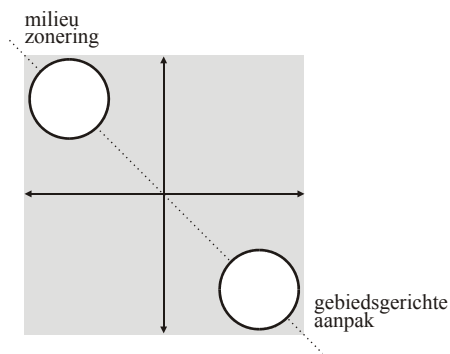
Het behoudt van deze verworvenheden zal evenwel geen gemakkelijke opgave zijn, juist omdat de veranderingen door decentralisatie de fundamentele van het beleid raken. Zo mag onder meer worden verwacht *dat het traditionele streven naar doelmaximalisatie, op basis van de milieunorm, (gedeeltelijk) wordt ingeruild voor procesoptimalisatie*, onder meer met het opstellen van procesgerelateerde randvoorwaarden. In dit hoofdstuk worden de veranderingen in het milieubeleid gevolgd (zie ook figuur 20). Er wordt onder meer gezien hoe met de verworvenheden uit het verleden wordt omgegaan. Tevens worden mogelijke successen en bezwaren van het nieuwe beleid besproken.

6.1. Veranderingen binnen de traditionele kaders van het milieubeleid

In de studie 'Planning per se, planning per saldo' (De Roo 1999, 2001) worden de veranderingen in het milieubeleid van de afgelopen decennia geanalyseerd aan de hand van het beslismodel, dat in hoofdstuk 4 is toegelicht. Uit deze analyse kan een beeld worden gedestilleerd van een voortdurende strijd tussen het doelgerichte, het institutiegerichte en het beslissingsgerichte handelen, met een steeds verder voortschrijdend proces van decentralisering in het milieubeleid als gevolg. Hier volgt een korte beschouwing.

In de jaren zeventig, wanneer het milieubeleid los komt van ad hoc ingrepen, en structurele vormen gaat aannemen, is de teneur sterk centralistisch. Het gaat om

een *beslissingsgerichte keuze*, die bepalend is geweest voor de wijze waarop het Nederlandse milieubeleid de afgelopen decennia is uitgebouwd (zie A in figuur 21). Deze keuze ligt ten grondslag aan wat we nu als het traditionele milieubeleid bestempelen. Het was er op gericht om op korte termijn concrete doelen en concreet resultaat te bereiken, door grenzen te stellen aan negatieve effecten van menselijk handelen. Gekozen werd voor de ontwikkeling van een normenstelsel, waarmee vragen als ‘wat zijn de problemen van het milieu’ en ‘wat willen we met milieubeleid bereiken’ op een kwantitatieve en generieke wijze worden beantwoord. Opvallend is dan ook het doelstellende karakter van het toenmalige milieubeleid. De eenmaal door de rijksoverheid vastgestelde normen worden buiten én boven lokale belangenafwegingen geplaatst. Het is daarmee beleid dat sterk technisch rationeel van aard is, en vol van het geloof dat door middel van dit beleid de problematiek maximaal kan worden bedwongen. Voogd (1995) noemt dit wel ‘primitief optimisme’. Hoe het ook zij, het is een periode waarin het beslissingsgericht handelen, het doelgericht handelen en het institutiegericht handelen goed op elkaar zijn afgestemd.

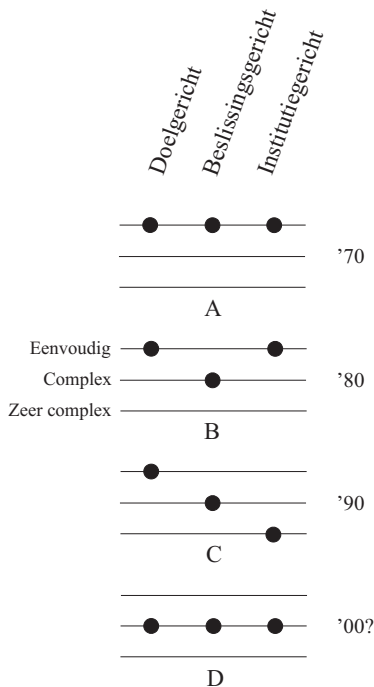


Figuur 20; Milieunorm- en -zoneringsbeleid als extreme tegenover de gebiedsgerichte aanpak

In de jaren tachtig worden beleidsmatige conclusies getrokken uit de constatering dat milieuvraagstukken in hoge mate onderling en met de fysieke omgeving waarin deze vraagstukken zich voor doen zijn verweven. Anders gezegd: de vraagstukken zijn complexer dan we in de jaren zeventig vooralsnog hadden aangenomen. Om afwenteling van milieubelasting tegen te gaan, wordt daarom vanuit een beslissingsgericht perspectief ingezet op integratie van beleid. De uitbouw van het sectorale normenstelsel gaat evenwel onverminderd door, onder andere voor geluid, bodemkwaliteit, geur, straling en risico. Met het milieuhygiënisch normbeleid wordt een consistent doorgevoerd *doelgericht handelen* zichtbaar. Terwijl vanuit het beslissingsgerichte handelen een stap is gezet in de richting van herstructurering van het milieubeleid – integratie – blijven de uitgangspunten van het doelgerichte en het institutiegerichte handelen onveranderlijk gelijk (zie B in figuur 21). De rijksoverheid is dan wel van mening

dat milieuvraagstukken anders – integraler – aangepakt dienen te worden, ze wil wel het streven naar een schoner milieu in eigen hand houden. Het gaat dan ook om een proces van ‘interne’ integratie, een vorm van integratie van beleid die beperkt blijft tot het specifieke beleidsspoor zelf. Lokale overheden en verschillende doelgroepen blijven als gevolg binnen nauw gedefinieerde kaders aangestuurd worden.

In hoofdstuk 4 hebben we kunnen zien dat deze opstelling afbreuk kan doen aan een optimale beleidsvoering. Met de introductie van Integrale Milieuzonering (IMZ) en de ROM-gebieden-aanpak, begin jaren '90, lijkt de onderlinge samenhang tussen het doelgerichte, het institutiegelerichte en het beslissingsgerichte handelen in het milieubeleid nog verder uiteen te vallen (zie figuur 20). IMZ mag dan een ‘integraal’ instrument lijken, het is toch vooral de ultieme uitbouw van het traditionele milieunormstelsel – de kaderstellende, generieke en kwantitatieve norm – dat top down wordt opgelegd. Het ultieme zit in de poging de verschillende normstelsels te standaardiseren tot een ‘integraal’ normstelsel waarbij de verschillende milieubelastingen, aan te treffen op een bepaalde locatie of in een bepaald gebied, tegelijkertijd tot uitdrukking kunnen worden gebracht, met een integrale milieukwaliteit voor een bepaald gebied als resultaat. De exercitie leverde een interessant voorstel op om verschillende vormen van milieubelasting op een integrale en cumulatieve wijze te wegen. Alleen, tegelijk met de winst in de vorm van helder en consistent normbeleid kwamen omvangrijke ruimtelijke en financiële consequenties aan het licht, doordat nu de milieuhygiënische situatie van gebieden niet op deelaspecten, maar in z'n geheel werd beschouwd: hele stadsdelen zouden moeten worden gesloopt, en industriële activiteiten zouden moeten worden beëindigd. Voor een aantal te zoneren milieu-ruimte-conflicten bleek de planologische consequenties enorm, en was daarmee zo goed als onuitvoerbaar. De dynamiek van stedelijke ontwikkeling was niet in alle gevallen in overeenstemming te brengen met het idee om een harde, arbitraire scheiding tussen milieugevoelige en milieubelastende functies te leggen. Het top down en kaderstellend beleid voor het milieu op basis van rigide milieunormen bleek te botsen met een ander streven van hoger hand: het welhaast dwangmatige idee om zoveel als mogelijk platteland en stad te scheiden door middel van het concept van de compacte stad (vergelijk figuur 16). De conclusie is dan ook, te erkennen dat wanneer twee beleidsporen als het milieu en ruimtelijke ordening, die elk voor zich zo stellig zijn in hun beleidsvoering, elkaar op een aantal terreinen waar beide van invloed zijn, tegenwerken. Het is onder meer deze constatering die de deur naar externe integratie van het milieubeleid heeft opengezet.



Figuur 21; Verschuivingen van planninggerichte handelingen in het milieubeleid, door de tijd heen, en afgemeten aan de mate van complexiteit die milieuygiënische vraagstukken kunnen worden toegedacht (voor A, B, C en D zie tekst)

Terwijl het ROM-gebiedenbeleid aanvankelijk met enige scepsis werd getolereerd, is het geloof in dit instrument in korte tijd gegroeid. Dit komt onder meer door toenemende kritiek op het normbeleid, en de ogenschijnlijke pijn die op het raakvlak van milieu en ruimtelijke ordening wordt geleden. Het ROM-beleid wordt mede omarmd, omdat er een perspectief wordt geboden waarbij de aanpak van het grijze milieu als onderdeel wordt gezien van een gebiedsbrede aanpak. Verschillende vraagstukken worden zo tegelijkertijd en in samenhang opgepakt. Het betekent *een verschuiving van een planning per se naar een planning per saldo*. Ook wordt nadrukkelijk de vraag gesteld 'wie bij de uitvoering van beleid nodig zijn'. Dit participatieve karakter van de ROM-aanpak werd al snel als een waardevolle en effectieve vernieuwing gezien in de aanpak van complexe, grensoverschrijdende milieu-ruimte-vraagstukken, het brede maatschappelijk draagvlak voor strak normbeleid ten spijt.

Het besef dringt door dat centraal en kaderstellend beleid onvoldoende is om complexe lokale en regionale knelpunten tot een goed einde te brengen. De rijksoverheid kan niet alleen alle verantwoordelijkheid blijven dragen. Daarvoor is een aantal milieu-ruimte-conflicten te complex van karakter gebleken. Met de ROM-aanpak wordt ingezet op het verwerven van voldoende draagvlak van direct-betrokkenen bij de uitwerking en de uitvoering van beleid. Dit heeft als consequentie dat het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor beleid

verschuift naar de lagere bestuursniveaus, een verantwoordelijkheid die – als het even kan – met betrokkenen ter plekke wordt gedeeld. De integrale, gebiedsgerichte aanpak is daarmee een feit.

6.2. Een weifelende omslag in beleid

Het traditionele doelgerichte handelen lijkt op een dood spoor te zijn beland, terwijl dit doelgericht handelen – lees de kaderstellende milieunorm – de kern was van wat we nu zien als het traditionele milieubeleid. Het traditionele doelgerichte handelen was bepalend voor de grip van de rijksoverheid op de lagere bestuursniveaus, en de rollen die daar bij pasten. Het grote geloof gedurende de jaren negentig in de participatieve en communicatieve aanpak en bijvoorbeeld het open-plan-proces geven nadrukkelijk een kentering aan. Het *institutiegerichte handelen* in het milieubeleid lijkt zelfs een volledige omslag te laten zien (zie C in figuur 21).

Dit roept evenwel de vraag op, of ook ten aanzien van het beslissingsgerichte en het doelgerichte handelen een omslag zou moeten worden voorgesteld. Of *dient er voor een gematigder en meer stapsgewijze aanpak te worden gekozen, waarbij het traditionele beleid langzaam aan wordt ontmanteld, en er op een beheerste wijze een proces van decentralisatie kan worden ingezet?*

In retrospectief kunnen we constateren dat de rijksoverheid voor beide opties heeft gekozen, maar tegelijkertijd ook voor geen van beiden. Het is een positie die een uitgesproken keuze ontbeert. Het beslissingsgericht handelen van de rijksoverheid ten aanzien van het milieubeleid is in die zin weinig kordaat. Een ingewikkeld bestuurlijke constellatie is het resultaat, waarbij de rijksoverheid zich ten aanzien van het milieubeleid in een redelijk moeilijke positie heeft gemanoeuvreed. Wat is er gaande: enerzijds heeft de rijksoverheid regionale en lokale partijen gestimuleerd in navolging van het ROM-gebiedenbeleid de gebiedsgerichte aanpak verder uit te bouwen ter faveure van het regionale en lokale beleid. We hebben in hoofdstuk 5 kunnen zien dat lokale en regionale partijen met succes de weg van de gebiedsgerichte aanpak zijn ingeslagen, en de rijksoverheid niet langer als stimulans nodig hebben, om met een situatiespecifieke aanpak tot maatwerk, draagvlak en saldokwaliteit te komen. De rijksoverheid daarentegen is veel voorzichtiger aan de slag gegaan met het doorvoeren van de onvermijdelijke hervormingen van het milieubeleid. Zij wilde en kan het bestaand beleid en bestaande regelgeving niet zonder meer ter zijde schuiven. Met de introductie van het project Stad & Milieu wordt voorgesteld aan het normstelsel vast te houden, en tegelijkertijd mogelijkheden te bieden er vanaf te wijken, wanneer de winst hiervan aangetoond kan worden. Hiermee belandt de rijksoverheid in een moeilijke, want weinig uitgesproken positie, waarbij de regie tot verandering voor een deel door externe factoren wordt bepaald, en er in de doorwerking van beleid haperingen lijken te ontstaan.

Immers, lokale en regionale partijen vervolgen enthousiast hun eigen gebiedsgerichte weg, maar hebben nog geen weet van de randvoorwaarden waarbinnen zij dit beleid tot ontwikkeling kunnen brengen.

Terwijl we in figuur 21 (D) kunnen zien dat er ogenschijnlijk van enige balans is tussen het doelgericht, het beslissingsgericht en het institutiegericht handelen in het milieubeleid, wat een goede beleidsvoering zou doen vermoeden, zien we verschillen ontstaan in bestuurlijke ontwikkeling tussen de overheidsniveaus. De lokale en regionale partijen zullen steeds meer gebiedsgericht gaan werken. De rol die de rijksoverheid in zal nemen ten aanzien van het milieubeleid is evenwel nog verre van zeker. Zal deze er voor kiezen om ook voor de gebiedsgerichte aanpak te kiezen, voor die vraagstukken die op nationaal niveau een rol spelen, om zo mogelijk een voorbeeld te kunnen zijn voor de lagere bestuursniveaus? Of zal zij sectoraal en thematisch de lagere bestuursniveaus bedienen van milieurelevante zaken, bij hun uitbouw van de geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak, om daarmee bijvoorbeeld het algemeen belang van deze milieurelevante zaken in het oog te kunnen houden? Hoe het ook zij, een duidelijke stellingname is wenselijk ten aanzien van de eigen positie, de verhouding tot de andere bestuursniveaus, de regie op basis waarvan deze bestuursniveaus veranderingen kunnen doorvoeren – lees decentralisatie –, en een visie op toekomstig beleid dat een perspectief biedt op een consistente en werkbare beleidconstellatie, waarin de doorwerking van beleid wordt gewaarborgd, en waarin ook de kwaliteit van het grijze milieu er toe blijft doen.

6.3. Naar maatwerk, draagvlak en leefkwaliteit?

Het Nederlandse milieubeleid verandert, en zichtbaar snel. Het is een buitengewoon interessant proces, waarbij het gaat om uitersten (zie figuur 20). De veranderingen werden aanvankelijk ingegeven door een afkeer van het gangbare, sterk 'top-down' georiënteerde beleid. Met de gedachte dat het anders moet is begonnen aan een onverwacht snel proces van decentralisatie. Het proces van decentralisatie krijgt aan het begin van het nieuwe millennium gestructureerde vormen, en lijkt langzaam aan de traditionele kaders van het milieubeleid te ontstijgen.

Zo men wil, kan het NMP2 uit 1993 als een vertrekpunt van het veranderd milieubeleid worden gezien, waarbij de traditionele kaders van beleid worden beslecht. Immers, het mondiaal geroemde NMP1 was dan wel de kroon op het beleid van de jaren tachtig, maar gaf slechts beperkt richting aan ontwikkelingen die nog moesten komen. Met het NMP2 moest het dan ook anders. Het gangbare en technisch-georiënteerde milieubeleid diende ingewisseld te worden voor zogenaamd maatschappelijk gedragen beleid (VROM et al. 1993). Let wel, een specifieke vorm van maatschappelijk draagvlak werd bedoeld, te weten het draagvlak van betrokkenen die invloed hebben op de beleidvorming en de

beleiduitvoering van dat ene specifieke beleidsvraagstuk, waarbij ook het milieuaspect aan de orde is. Dit betekent concreet een verschuiving van centraal gestuurd kaderstellend beleid, op basis van harde, kwantitatief geformuleerde milieunormen, naar beleid dat vooral gebiedsgericht zou moeten zijn, en dat onder verantwoordelijkheid van lokale overheden tot stand dient te komen. Het milieubeleid van de toekomst zal draagvlak en maatwerk moeten kunnen garanderen voor lokaal-specifieke situaties. Daarbij mag het niet enkel meer om het oplossen van milieuvraagstukken alleen gaan. Milieu zal – afhankelijk van de lokale situatie – onderdeel moeten worden van breed geformuleerd beleid, dat ten doel heeft de gebiedskwaliteit van die specifieke lokale leefomgeving te behouden, en waar mogelijk te verbeteren (Kuijpers 1995). Het van oorsprong kaderstellende milieubeleid wordt aldus afweegbaar en onderhandelbaar gemaakt, ten behoeve van een kwaliteit ‘per saldo’ voor lokale situaties. Het betekent ook dat milieu niet langer alleen op het bordje van de milieuplanoloog zal komen te liggen, maar dat de verantwoordelijkheid voor het milieu mede op de schouders van ruimtelijke ordenaars, stedenbouwers en verkeerskundigen komt te rusten. Niet langer zal de centraal opgelegde milieunorm sec een kaderstellende rol mogen spelen, maar dient milieu een af te wegen onderdeel te worden van een lokale kwaliteit die we leefbaarheid, leefkwaliteit en leefomgevingskwaliteit (LOK) zijn gaan noemen.

Hoe dit moet worden gezien, wordt onder meer uitgewerkt in hoofdstuk 11 van het NMP4 (VROM et al. 2001). Dit hoofdstuk heeft de vernieuwing van het milieubeleid op het oog, en de wijze waarop het bij kan dragen aan de gebiedsgerichte aanpak en de kwaliteit van de leefomgeving. Het is weinig concreet, maar als het zoveelste piketpaaltje in het proces van decentralisatie geeft het aan waar we ongeveer staan: de kwaliteit van de leefomgeving wordt in verschillende situaties verschillend ingevuld, waarbij het rijk hooguit minimumwaarden wil aangeven. “Deze zijn gebaseerd op milieucondities die nodig zijn voor de gezondheid en veiligheid van mensen, milieucondities voor de natuur, ecologische waarden of internationaal vastgestelde normen” (VROM et al. 2001; 192). Veel verder gaat het NMP4 niet.

Tot zover is dit alles eigenlijk geen nieuws meer. We hebben welbewust en voortvarend een aanloop ingezet voor een sprong die ons onvermijdelijk wegvoert van de centraal en kaderstellende normgeving. En met succes. We hebben evenwel maar beperkt een idee waar we op uit zullen komen, wat we daar dan aan zullen treffen, en hoe we dan vervolgens zouden moeten handelen. Het is alsof we met z’n allen hebben voorgenomen dat we hoe dan ook weg willen, op reis ergens naar toe waarvan we aannemen dat het er beter zal zijn. Daarmee hebben we aversie tegen de milieunorm als ‘push factor’ om verandering te willen. En de gebiedsgerichte aanpak en het streven naar een

goede leefomgevingskwaliteit zijn welhaast het enige inhoudelijke alternatief dat als een mogelijk 'pull factor' zou kunnen dienen.

Inmiddels zijn op deelterreinen gezichtsbepalende processen gaande. Modernisering van het geluidbeleid (MIG), beleidsvernieuwing bodemsanering (Bever), Milo, de ontwikkelingen rond ISV, in het voorgaande reeds genoemd, en Stad & Milieu.

6.4. MIG: subsidiariteit en gezondheid als leidmotief voor sectorale ingrepen

Het traject Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid moet er toe leiden dat het rijk de Wet geluidhinder afschaft ten gunste van gemeenten, die naar eigen goeddunken – ieder voor zich – geluidbeleid moeten kunnen gaan ontwikkelen. Een zestal gemeenten waren bereid de proef op de som te nemen door vooruitlopend op de bedoelde decentralisatie eigen geluidbeleid te ontwikkelen, daarbij de eigen omstandigheden volgend. De wet die dit uiteindelijk allemaal mogelijk moet gaan maken is evenwel teruggetrokken, omdat er richtlijnen vanuit de EU dienen te worden ingepast, in bestaande en in toekomstige regelgeving. De verwachtingen ten aanzien van verdere ontwikkelingen van het geluidbeleid op EU-niveau zijn verschillend. VROM gaat er vooralsnog van uit dat deze richtlijnen een inhoudelijke decentralisatie niet in de weg zullen staan. Daar tegenover staat de verwachting, onder meer geuit door Eurocities – een soort van Europese VNG –, dat we wellicht rekening moeten gaan houden met Europese geluidnormen. Daarmee zou ons proces van decentralisatie doorkruist gaan worden door een boven het nationale niveau uitstijgende bestuurslaag. We zouden daarmee terug zijn bij af.

Het project MIG mag dan een pas op de plaats hebben gemaakt, het is om een aantal redenen een interessant project om het decentralisatieproces van reflectie te kunnen voorzien. We hebben reeds gewezen op de mogelijk kaderstellende rol die de EU in het nationale, regionale en lokale milieubeleid kan gaan spelen. Dit zou een ontwikkeling zijn die haaks staat op één van de motieven waarmee het proces van decentralisatie wordt gemotiveerd: subsidiariteit. Dit begrip is in het Nederlandse beleid een rol gaan spelen, nadat het als Europese doctrine was bestempeld, om nationale vraagstukken toch vooral onder de verantwoordelijkheid van de verschillende landen te laten. Het milieubeleid wordt blijkbaar niet of niet langer beschouwd als een nationaal, regionaal of lokaal vraagstuk, maar een vraagstuk van Europees belang. We kunnen hier op basis van bestuurlijke en beleidsmatige argumenten op tegen zijn, en ons beroepen op onze eigen verantwoordelijkheid in deze, en de vrijheden die ons dat toch zouden moeten bieden. Het politicologische argument, dat we in de EU een lijn willen trekken – gelijkheid – tussen de leden is evengoed te begrijpen, al was het maar om de tien nieuwe leden ervan te overtuigen dat op het vlak van

het milieu nog heel, heel veel te doen valt. Het maakt bovenal duidelijk dat onze bestuurlijke en beleidsmatige argumenten om beleid te veranderen afhankelijk zijn van politicologische argumenten op Europees niveau. Anders gezegd: willen we het proces van decentralisatie van het milieubeleid in Nederland verder kunnen doorzetten, omdat onze ervaringen ons leren dat er op lokaal en regionaal niveau winst kan worden geboekt, mits er van planning per saldo sprake kan zijn, dan zullen we vroegtijdig bij de EU moeten aankloppen, om onze argumenten kenbaar te maken. We moeten dan evenwel op basis van bewezen of te staven ontwikkelingen kunnen aantonen dat er daadwerkelijk van een stap voorwaarts sprake is...

We hebben in het voorgaande al eerder gewezen op de afhankelijkheid van veranderingen in het milieubeleid als gevolg van ontwikkelingen die vanuit de beleidcontext op het milieubeleid af komen: het ging toen specifiek om veranderingen in belendende beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening, die de samenhang van beleid binnen een gebiedsgerichte aanpak al dan niet zouden kunnen ondersteunen. Daar komt nu nadrukkelijk een ander fenomeen bij: de EU met een geheel eigen, politicologisch ingegeven agenda, dat evengoed verdedigbaar is, maar daarmee wel onze behoefte aan specifiek lokaal en regionaal beleid ondergraaft. *Zoals de situatie nu is, dreigt deze ontwikkeling op Europees niveau het proces van decentralisatie met onzekerheden te voeden.*

Wanneer we het motief van subsidiariteit weer oppakken, en het argument dat met dit begrip wordt verwoord, tegen het licht houden, raken we wellicht een open zenuw die het proces van decentralisatie kan beïnvloeden. Waar we in de discussie over de rol van de EU op de tegenstelling vrijheid – gelijkheid stuiten, gaat het nu om de tegenstelling uniek – uniform. We hebben in dit betoog er reeds op gewezen dat decentralisatie pas zinvol is wanneer het om vraagstukken gaan die zijn ingebed in de lokale en regionale context, en als gevolg daarvan een zekere mate van complexiteit kennen. Lokale en regionale factoren maken het dan interessant om deze vraagstukken door lokale en regionale actoren te laten oplossen op basis van een op maat gesneden aanpak. Kijken we evenwel naar het vraagstuk geluid, moeten we toch constateren, dat het unieke karakter van dit type vraagstuk en de lokale of regionale inbedding ervan in verreweg de meeste gevallen niet aan de orde is. Anders gezegd: *de meeste vraagstukken betreffende geluid zijn relatief eenvoudige vraagstukken, waarvoor een programmatische aanpak afdoende kan zijn*, op basis van landelijk geldende normen (al dan niet in vorm van richtlijnen). Voor die gevallen hoeft niet elke keer opnieuw een lokale specifieke aanpak te worden ontwikkeld. Zou dit wel gebeuren, heeft het hele proces van decentralisatie in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid geen enkele zin gehad. Op lokaal en regionaal niveau zouden bovenmatige inspanningen moeten worden gepleegd om alle gevallen waar geluid aan orde is afdoende af te handelen. Ergo: hier lijkt het voor de hand te liggen, dat de

rijksoverheid een grote rol blijft spelen, alhoewel daarbij het karakter van beleid zou kunnen verschuiven van kaderstellend naar richtinggevend.

In het verlengde van dit argument kunnen we de positie van de burger ter sprake brengen. Zou decentraal en gebiedsgericht geluid- en milieubeleid in de volle breedte gemeengoed worden, dan heeft dit vergaande consequenties voor de positie van de burger ten aanzien van geluid, van milieu en van zijn lokale leefomgeving. Nu nog kan de burger, in het geval van geluidsoverlast wijzen naar bestaande wet- en regelgeving en de verantwoordelijke instanties vragen hier tegen op te treden. In het decentraal uitgewerkte beleid zal de burger reeds vroegtijdig zich er van moeten vergewissen of de voorstellen voor lokaal geluidbeleid hem niet in de toekomst voor problemen kan stellen. Het proces van decentralisatie leidt er immers toe dat er een verschuiving zal plaatsvinden *van wetmatig naar planmatig beleid*. En planmatig beleid wil zeggen dat er inspraak kan plaatsvinden voor situaties die mogelijkserwijs in de toekomst zullen ontstaan. De burger dient niet langer te wachten tot deze geluidproblemen ondervindt, maar zal moeten inspreken om mogelijke geluidproblemen in toekomst tegen te houden. Dit is een volstrekt andere rol die van de burger wordt verwacht, een rol waar die burger zelf nog in het geheel niet van op de hoogte is, en mogelijkserwijs ook niet op staat te wachten.

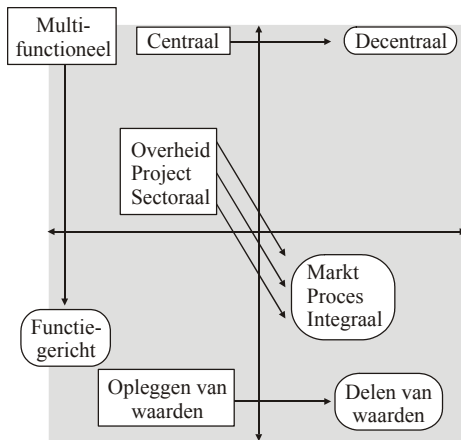
De Tweede Kamer heeft reeds aangegeven dat zij decentralisatie van geluidregelgeving wel wil toestaan, mits er een absolute bovengrens wordt gesteld waaraan alle gemeenten zich dienen te houden. Het zal dan gaan om 70 dB(A), een geluidsniveau dat overeenkomt met een drukke stadsstraat op enkele meters afstand. Heel gelukkig is deze bovengrens niet. Dertig jaar milieubeleid laat immers zien dat de normen die we in Nederland hebben ingesteld nogal eens als legitimatie zijn gebruikt om de ruimte die de norm biedt dan ook maar te gebruiken voor een toename aan milieubelasting. Met het project Stad & Milieu worden beleidmakers daar inmiddels zelfs toe aangemoedigd. Vanuit dat perspectief beschouwd wordt in het geval van de geluidregelgeving de situatie wel wat troosteloos: van de sinds 1979 gangbare 50 dB(A) als grenswaarde voor hinderbeleving, naar 70 dB(A) als uiterste grens, met schade voor de gezondheid als criterium. Niet onvermeld mag blijven dat de decibel (dB) als eenheid voor geluid een logaritmische schaal kent, waarbij enkele dB's verhoging reeds een verdubbeling van het geluid inhoudt. Zouden we met 70 dB als grens ons wel willen inspannen om ver onder deze uiterste eis te blijven?

Tevens bevestigt dit voorstel de verschuiving in het milieubeleid *van hinder naar gezondheid als criterium* voor het voeren van milieubeleid, wat een impliciete oprekking van de grenzen is van wat van overheidswege als toelaatbaar wordt gezien. De bescherming van het individu tegen belastingen van het grijze milieu neemt hierdoor af. Mogelijk hebben we hier nog een argument, om van volledige

decentralisatie af te zien. We zouden ons daarentegen een vorm van rijksbeleid kunnen voorstellen op basis van hinder gerelateerde richtlijnen (zie ook hoofdstuk 8), waarbij het de verantwoordelijkheid is van lokale en regionale overheden om gemotiveerd van deze richtlijnen af te wijken indien zij menen dat er voor bepaalde situaties per saldo een beter resultaat valt te bereiken.

6.5. Bever: sectoraal, functiegericht, succesvol en moeilijk

Het nieuwe beleid voor bodemsanering (Bever) is om diverse redenen een vreemde eend geworden in de bijt van het milieubeleid. Bodemsaneringsbeleid is alleen gericht op nog bestaande gevallen van verontreiniging, en is daarmee beleid dat uiteindelijk met succes kan worden opgeheven, wanneer het zich zelf heeft weggesaneerd. Dit zal nog wel even duren, want waar het traditionele geluidbeleid welhaast bij uitstek een voorbeeld van beleid is gebleken dat tot op de letter is uitgevoerd, liep het traditionele bodemsaneringsbeleid voortdurend achter de realiteit aan. Wellicht de belangrijkste reden hiervoor was dat de uitwerking van het beleid door het dogma 'Nederland schoon' werd bepaald. Dit bodemsaneringsbeleid was als gevolg hiervan idealistisch, waardoor het uiteindelijk veel en veel te duur is gebleken, wat uiteindelijk averechts werkte ten aanzien van de aanpak van verontreiniging in de bodem, en de ruimtelijke ontwikkelingen bovengronds. Kordaat werden voorstellen – onder de vlag van Bever – gedaan om een rigoureuze andere koers te kunnen varen, met als belangrijkste verandering het criterium dat de mate van sanering van de verontreinigde bodem bepaalt. Het criterium was 'multifunctioneel' saneren, waardoor de grond zo schoon moest worden dat alle denkbare functies er weer op konden worden uitgeoefend. Dit is vervangen door het criterium 'functiegericht', waardoor de sanering van de bodem afhankelijk wordt van de daar beoogde ruimtelijke functie. Naast een ruimtelijk-functionele component wordt ook het tijdsaspect benadrukt, met de termen 'ernstig verontreinigd' en 'urgent'. Pas wanneer een verontreinigde bodem aan beide criteria voldoet zal op korte termijn een sanering moeten gaan plaatsvinden, omdat anders de gezondheid in het geding komt. Daarmee wordt geaccepteerd dat een groot aantal gevallen van verontreiniging dan wel beperkt dan wel in de tijd vooruitgeschoven wordt om te worden gesaneerd. Het bodembeleid is daarmee aangepast aan de beperkte mogelijkheden die de wet- en regelgever heeft om verontreinigingen aan te pakken, waarbij de volksgezondheid als hard criterium wordt gehanteerd. In figuur 22 zien we nog een aantal verschuivingen die met het nieuwe beleid wordt beoogd.



Figuur 22; Verwachte trends als gevolg van Bever geplaatst binnen het raamwerk voor planninggericht handelen (VROM, IPO en VNG 1997; 17)

Als één van de weinige onderdelen van het milieubeleid is het proces van verandering van het vernieuwde bodemsaneringsbeleid redelijk succesvol afgerond. Althans, voor zover dit op centraal niveau heeft afgespeeld. Er is wel enige kritiek, wanneer het om de implementatie ervan gaat. Het bodembeleid was van oudsher redelijk technisch. We kunnen inmiddels wel stellen dat de veranderingen die zijn doorgevoerd dit beeld niet hebben kunnen wegnemen, ondanks de beoogde vermaatschappelijking van beleid. Juist in de interactie met maatschappelijke partijen wordt duidelijk dat niet iedereen evengoed met de nieuwe terminologie uit de voeten kan. Het bodemsaneringsbeleid is een relatief zelfstandige vorm van beleid, die mede door terminologie, gedetailleerdheid en het technische karakter weinig toegankelijk is, waardoor de beoogde integratie van beleid en een toename van marktdynamiek niet goed van de grond wil komen.

Juist vanwege het specifieke karakter van het bodemsaneringsbeleid ligt de vraag voor de hand of het lokale bestuursniveau wel bereid en wel bekwaam (CEA 1998) is om een grotere verantwoordelijkheid te nemen en taken naar zich toe te trekken. Uit het onderzoek van Hut (1999) blijkt dat gemeenten over het algemeen wel bereid zijn taken van de provincie over te nemen ten aanzien van bodemsanering, alleen dat de mate waarin verschilt tussen gemeenten. Grotere gemeenten willen het liefst zelf als bevoegd gezag voor bodemsanering optreden, en daarmee de verantwoordelijkheid in de ruimste zin van het woord op zich nemen. Gemeenten veronderstellen dat bij de uitvoering van bodemsaneringen door gemeenten een betere integrale afweging mogelijk is en dat verschillende procedures beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Maar, zo laat Hut zien, blijkt tevens dat er door deze gemeenten nog weinig planmatig wordt gewerkt, er onduidelijkheden zijn ten aanzien van de rollen, taken en bevoegdheden van actoren bij saneringsprojecten. Dit doet Hut concluderen dat

gemeenten wellicht bereid zijn grotere verantwoordelijkheden te nemen, maar er zijn twijfels over hun bekwaamheid. Hier valt dus nog een wereld te winnen.

Met Bever zien we een verandering van multifunctioneel naar functiegericht saneren van vervuilde bodems. Met Mig, of wat met Mig beoogd werd, zien we een verandering van wetmatig bepaalde grenzen naar planmatig opgestelde niveaus van geluidbelasting door lokale overheden. Deze deelterreinen kleuren ieder voor zich het decentralisatieproces, maar staan toch nog goeddeels los van elkaar. Het zijn ontwikkelingen die door de rijksoverheid gedelegeerd worden naar lokale overheden, die zich weliswaar in de geest van het beoogde decentralisatieproces voltrekken, maar die toch ook sterk binnen de specifieke structuren van de betreffende beleidsaspecten plaatsvinden. Ondanks de voorstellen tot decentralisatie hebben geluid en bodemsanering in sterke mate hun sectorale karakter behouden. Dit wordt nog eens onderstreept met de aparte behandeling die beide beleidsvormen krijgen in het kader van het ISV, door de financiering van beide beleidsvormen af te schermen van de lumpsum financiering die met ISV beoogd wordt.

Ontwikkelingen in het bodembeleid (functiegericht saneren) en in het geluidbeleid (gebiedsgerichte aanpak en maatwerkoplossingen) laten zien dat beslismomenten voor milieuhygiënische maatregelen steeds meer bij de ruimtelijke ordening worden gelegd. Tevens duiden ontwikkelingen in het milieuhygiënische normstelsel er op dat het milieuhygiënische normstelsel niet alleen een meer richtinggevende in plaats van een kaderstellende rol zal gaan vervullen, maar dat ook het kwaliteitsniveau dat met dit stelsel wordt uitgedrukt wordt verlaagd. Het is daarom naïef te verwachten dat decentralisatie en afwegend en op saldoresultaat-gericht milieubeleid geen negatieve gevolgen heeft voor de na te streven milieukwaliteit. Het milieubelang wordt daarmee afweegbaar, en een bescheiden onderdeel van een groter belang: de leefomgevingskwaliteit.

6.6. ISV: geld als stimulans voor sectoroverstijgend beleid

Ook wordt er gewerkt aan decentrale bestuursakkoorden, conform de voorstellen uit het NMP4. Daarnaast wordt het lokale gebiedsgerichte beleid ondersteund met een subsidieregeling. En het bundelen van geldstromen met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) zal een belangrijke, en wellicht bepalende stimulans kunnen blijken voor het ontwikkelen van sectoroverstijgend beleid dat optimaal is toegesneden op de problematiek en de wensen ter plekke.

Zo is uit onderzoek naar de rol van het milieubeleid in ISV-verband zichtbaar gemaakt dat er drie typen gemeenten kunnen worden onderscheiden, in de wijze waarop op lokaal niveau het proces van integratie aanslaat (Kamphorst en de Roo 2003). Gemeenten waarbij integratie van beleidsectoren reeds heeft geleid tot

een daarop toegesneden organisatie, geven aan weinig extra's uit het ISV-beleid te kunnen halen. Het gaat immers al zoals met ISV wordt beoogd. Dan is er de middengroep, waarbij ISV een stevig steuntje in de rug is om het proces van integratie tot stand te brengen. Interessant is echter de groep traditionele gemeenten, waarbij het ISV-beleid wordt gezien als een bedreiging voor de bestaande milieutaken. Het aldus verkregen inzicht biedt mogelijkheden om op een vroeg tijdstip voorstellen te corrigeren, wanneer deze niet blijken te passen in gewenste toekomstbeelden, dan wel ongewenste consequenties als uitkomst hebben.

6.7. Milo: een gebiedsgericht perspectief als richtsnoer

Los van bovenstaande ontwikkelingen is er het project Milo. Met dit project gaat het niet om de decentralisatie van een al bestaande beleidsvorm. Het gaat er evenmin om deze al bestaande vormen van beleid een plaats te geven in het decentrale stelsel. Nee, het gaat er met Milo om een gebiedsgericht perspectief te bieden voor de diverse milieukwaliteiten op lokaal niveau. Door verschillende gebiedstypen op basis van gebiedsspecifieke milieukwaliteiten te benoemen wordt getracht lokale overheden van dienst te zijn bij het ontwikkelen van gebiedsspecifiek milieubeleid. In eerste instantie werd voorgesteld deze gebiedstypologieën min of meer kaderstellend te maken. Dit staat echter haaks op het hele idee van de gebiedsgerichte aanpak, waarbij juist de situatiespecifieke omstandigheden – de lokale context – als uitgangspunt geldt om een optimaal beleidsresultaat te kunnen bewerkstelligen. De gedachte dat met een aantal gebiedstypen iedereen bediend kan worden botst met deze gedachte, en doet afbreuk aan de beoogde integratie van beleid en het bereiken van een optimale saldokwaliteit. De gebiedstypen worden nu dan ook als richtlijn aangeboden. Daarmee is er hoop dat Milo roerganger kan zijn voor het milieubeleid van de toekomst. Evengoed kan Milo met de huidige voorstellen verworden tot één van de vele milieubeoordelingsmethoden die ons land inmiddels rijk is. Het neemt niet weg dat er mogelijk een belangrijke signaalfunctie van dit project kan uitgaan.

6.8. Stad & Milieu: succesvol creatief of weinig effectieve retoriek?

Een meer beleidsomvattend initiatief is het project Stad & Milieu. Met dit project wordt getracht milieुरandvoorwaarden in de vorm van milieunormen zo veel als mogelijk hun generieke en kaderstellende karakter te laten behouden, maar tegelijkertijd lokale partijen de verantwoordelijkheid te geven gemotiveerd van deze normen af te wijken. Aan deze mogelijkheid worden echter wel voorwaarden verbonden, waaronder een zo vroeg mogelijke betrokkenheid van het 'milieu' in ruimtelijke processen, en het bieden van compensatie bij normoverschrijding. Het is een interessante middenweg. Immers, het primaat

van besluitvorming wordt met het Stad & Milieu-voorstel gelegd op decentraal overheidsniveau.

In dit beslissingsgerichte perspectief wordt er niet voor gekozen het normbeleid van de hand te doen om dit beleid geheel door saldodoelstellingen en netwerkachtige en participatieve strategieën te laten vervangen. Nee, de rijksoverheid blijft zich zelf zien als de eerst verantwoordelijke, door vast te houden aan de verworvenheden uit het verleden, in casu de milieunorm. Lokale partijen krijgen echter een belangrijke stem door van het door het rijk aangeboden stramien af te wijken. Indien zij dit doen, verschuift de verantwoordelijkheid van beleid van centraal naar decentraal niveau.

We moeten daarbij wel kritisch naar de milieunorm kijken. Eind jaren tachtig vond menig milieugoeroe dat de milieunorm heus nog wel aangescherpt kon worden. Begin jaren negentig verviel het milieubeleid evenwel in een heuse milieucrisis, omdat degenen die met de norm van doen hadden, van de norm zwaar tabak hadden. Achteraf gezien is de norm speerpunt geworden in een belangenspel tussen verschillende kampen. Zo was er strijd tussen het milieudepartement en andere departementen, gericht op ruimte, verkeer en vervoer, en economie, en was er strijd tussen lokale en regionale overheden enerzijds en de rijksoverheid anderzijds. Uiteindelijk moest de milieunorm het ontgelden, omdat deze niet waar kon maken wat er mee werd beoogd. Sterker, deze zou zelfs tot schade leiden in andere beleidsectoren, waardoor de kwaliteit van een gebied per saldo af zou kunnen nemen. In deze strijd ontbrak het evenwel aan nuance. Inmiddels kunnen we wel stellen dat de milieunorm als sturingsinstrument niet echt heeft gefaald, maar op een aantal punten sterk idealistische trekjes vertoonde, wat het tot een gemakkelijke schietschijf heeft gemaakt voor criticasters.

Met het project Cobber (Stad & Milieu 1995) werd al aangetoond dat normen niet echt de bottleneck zijn die de wensen vanuit de ruimtelijke ordening stagneren. Een vergelijkbare constatering werd gedaan door de Werkgroep bodemsanering (Welchen II). Deze werkgroep hield onder meer de signalen over stagnatie vanuit de praktijk tegen het licht. De conclusie was dat niet de randvoorwaarden van het bodemsaneringsbeleid maar de geringe mate waarin er sprake is van integrale beleidsvoering tot stagnatie van ruimtelijke ontwikkeling leidt. Met de evaluatie van het project Stad & Milieu wordt dit standpunt nog eens onderstreept. De Stad & Milieu experimenten blijken met dank aan de mogelijkheid die wordt geboden om van de norm af te wijken eerder te worden opgepakt, waarbij gaandeweg duidelijk wordt dat ontwikkelingen toch binnen de grenzen van de norm kunnen plaatsvinden. De condities waaronder eventueel van de norm afgeweken mag worden, zijn vooraf niet geëxpliciteerd, behalve dan dat er gecompenseerd dient te worden 'in termen van leefbaarheid'.

Dit heeft voor de nodige verwarring en discussie geleid. Uiteindelijk is in slechts drie van de 25 experimenten een beroep gedaan op de mogelijkheid te mogen afwijken, waarbij het om afwijkingen gaan die welhaast te lullig voor woorden is: zo is in Scheveningen-Haven het geluidniveau enkele decibellen te hoog als gevolg van de klinkerbestrating, die echter als karakteristiek voor het gebied wordt gezien, waarmee er een motief voor handen is om van asfaltbestrating af te willen zien. Overschie, het enige Stad & Milieu-experiment waar wel van een forse overschrijding van normen sprake is, is dermate extreem dat het in de voorstellen en evaluaties buiten beschouwing wordt gelaten.

De evaluatie van de Stad & Milieu experimenten heeft ook aan het licht gebracht dat de verwachtingen ten aanzien van de beoogde tegenhanger van de milieunorm – de leefomgevingskwaliteit of leefbaarheid – veel te hoog gespannen zijn. Verschillende initiatieven, zoals ISV en Stad & Milieu, zetten lokale partijen aan om leefkwaliteit als een beleidsdoel op te nemen. Het gebruik van de begrippen leefkwaliteit en leefbaarheid is inmiddels dermate omvangrijk, dat het begrip duurzaamheid in de hitlijst van beleidkretologie heeft verdrongen. Veel beleid wordt in termen van leefkwaliteit, leefbaarheid en omgevingskwaliteit tot uitdrukking gebracht. Het opvallende resultaat van de evaluatie Stad & Milieu is evenwel, de Stad & Milieu-projecten Haarlem en Maastricht wellicht uitgezonderd, dat de begrippen wel veelvuldig worden gebruikt, maar dat deze een heldere definitie ontberen, er gaan handelingen van kunnen worden afgeleid, en er al helemaal niet op kan worden getoetst. Hoe moet het er dan wel voorstaan bij projecten, die geen bijzondere status als die van Stad & Milieu hebben, en waar minder kritisch naar wordt gekeken?

Er is sprake van veel lippendienst en goede bedoelingen, die vooralsnog tot weinig meer leiden dan retoriek. Daarbij bedienen gemeenten de rijksvoorstellen door dat te roepen waar deze voorstellen om vragen, zonder expliciet te hoeven worden. Deze constatering stelt de nodige vraagtekens bij de doorwerking van beleid. Deze doorwerking van beleid is niet alleen in verticale zin twijfelachtig, ook in horizontale zin valt er veel te verbeteren. De evaluatie Stad & Milieu laat zien dat gemeenten met een Stad & Milieu-project de leringen die uit deze projecten kunnen worden getrokken, niet of maar beperkt doorvertalen naar andere projecten binnen de gemeente. Stad & Milieu-projecten worden goeddeels als losstaande projecten gezien. Tevens kunnen we constateren dat gemeenten onderling ook maar heel beperkt naar elkaar kijken, om van elkaars creativiteit en ontwikkelingen te leren. Deze manier van kennisontwikkeling blijkt geen deel uit te maken van de heersende bestuurs- en beleidscultuur op het lokale niveau. Dit zegt veel over de kennis, houding en gedrag, die aan de basis zouden moeten staan van een succesvol decentralisatieproces.

Met bovenstaande constatering wordt de stelling dat normbeleid creativiteit op lokaal niveau zou smoren, in een ander daglicht geplaatst. Mits de milieunorm een werkbaar en flexibel kader biedt, is het een zinvol sturingsinstrument met mogelijkheden, dat genuanceerd kan worden toegepast, aanzet tot creatief denken, onderdeel van een integrale beleidsvoering kan uitmaken, en waarover dus niet te licht moet worden gedacht. Het is idealisme, purisme, belangenstrijd en imago die de norm de das om hebben gedaan. Daarbij kunnen we ook constateren dat de potentie van leefkwaliteit als een omvattend en meervoudige doelstelling voor lokale en regionale gebieden, om het integrale karakter van beleid te voorzien van een saldodoelstelling, bij lange na niet wordt waargemaakt.

Met de voorstellen van het project Stad & Milieu verschuift de rol van de norm. Deze is niet langer kaderstellend onder alle omstandigheden, maar fungeert steeds meer als richtlijn, waarvan lokale overheden gemotiveerd kunnen afwijken. In voorheen een rigide beleidstelsel wordt de mogelijkheid tot flexibiliteit en nuance ingebracht, om maatschappelijke ontwikkeling niet te belemmeren, om het milieubeleid betaalbaar te houden, en om de ontwikkeling van saldokwaliteiten zoals leefbaarheid op het lokale en regionale niveau een kans te geven. In zekere zin is er sprake van realiteitszin, waarmee de deur wordt open gezet naar een ontwikkeling waarbij door het vinden van samenhang in beleid er doelmatiger en doeltreffender aan beleidsvoering kan worden gedaan. Belangrijker dan de constatering dat we van de milieunorm een ietwat andere positie verlangen, is de noodzaak van een andere attitude van de lokale overheid: deze dient te verschuiven van defensief naar creatief, en dient meer te gaan denken in kansen en mogelijkheden dan in restricties en vaste kaders.

6.9. Tenslotte

Al deze ontwikkelingen op deelterreinen overziend, kunnen we constateren dat er van alles gaande is, maar dat het proces van decentralisatie van het milieubeleid nog aan expliciete uitwerking en aan samenhang kan winnen. Ten aanzien van dat laatste: zo worden voor het bodem- en het geluidbeleid specifieke en op zich zelf staande voorstellen tot decentralisatie ontwikkeld, met als gemeenschappelijke consequentie dat het initiatief bij de ruimtelijke ordening komt te liggen. Zo biedt Milo een perspectief voor gebiedsgericht milieubeleid, zonder dat daar de ontwikkelingen elders in het milieubeleid bij worden betrokken. Verder lift het milieubeleid onder restricties mee met ISV, dat vooral procesgerelateerde randvoorwaarden biedt waarnaar het milieubeleid zich kan voegen. Ondertussen wordt met Stad & Milieu naar specifiek bij het milieubeleid passende procesgerelateerde randvoorwaarden gezocht. Bij al deze ontwikkelingen op deelterreinen ontbeert het aan samenhang, een samenhang die weldegelijk voor te stellen is.

Met een dergelijke constatering moet worden gezegd, dat nog een groot aantal vragen onbeantwoord blijft over hoe ons milieubeleid er binnenkort uit zal zien. Het gaat dan onder meer om de consequenties die dit zal hebben voor de ontwikkelingen binnen en buiten het milieubeleid, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheidspartijen, de maatschappelijke betrokkenheid en de kwaliteit van het milieu en de fysieke leefomgeving. Het zijn essentiële vragen, die niet zo maar en zonder meer te beantwoorden zijn. Een groot aantal betrokkenen en invloeden van buiten, maken een visie op het milieubeleid van de toekomst niet gemakkelijk. Terwijl het proces van beleidsvernieuwing dusdanig is voortgeschreden dat er praktisch gesproken geen weg terug is naar de werkwijze van voorheen, en er weinigen meer zijn die het traditionele milieubeleid terug zouden willen, wordt de vraag urgent hoe dan wel te handelen...

Wat bijvoorbeeld ontbreekt zijn *procesgerelateerde kaders en randvoorwaarden* die aan het proces van decentralisatie van het milieubeleid kunnen worden meegegeven, om dit proces richting te geven, en het proces te voorzien van de zo noodzakelijke samenhang. We hebben met de verschillende deelprojecten die in het milieubeleid de mogelijkheden van een decentrale toekomst aftasten gezien, dat deze deels procesgerelateerde randvoorwaarden in zich hebben, en deels om procesgerelateerde randvoorwaarden smeken, om daadwerkelijk een stap verder te kunnen doen. De deelprocessen leren ons zo niet alleen een aantal beperkingen en mogelijkheden, maar bovenal de beperkingen waartegen de mogelijkheden aanlopen, omdat het aan richting ontbreekt.

Wat ook ontbreekt is *een strategisch beeld van het toekomstig milieubeleid*, een beeld dat de verschillende processen in zich verenigt, dat de positie weergeeft die het milieubeleid inneemt tussen de andere vormen van omgevingsbeleid, en waarmee de consequenties op het lokale niveau kunnen worden afgetast. Bijvoorbeeld, hoe zullen lokale overheden milieukwaliteit gaan definiëren, dit tot onderdeel maken van de lokale leefomgevingskwaliteit, het een rol laten spelen bij de lokale vergunningverlening, en dit – eventueel – gebruiken bij de onderlinge concurrentie? Een ander voorbeeld betreft de toenemende zeggenschap van de ruimtelijke ordening op de lokale milieukwaliteit. Bodem- en geluidbeleid worden immers in toenemende mate functie- en gebiedsafhankelijk. Tegelijkertijd komen nieuwe begrippen in beeld, zoals het begrip leefomgevingskwaliteit, die evenzeer een positie moeten gaan verwerven. Wat zal dit alles gaan betekenen voor het milieubeleid en de omgevingsplanning van de toekomst? Hoe elementair deze vraag is wordt met het volgende hoofdstuk duidelijk.

7. De onbalans tussen rekkelijkheid en redelijkheid

De rol van de milieunorm, jarenlang het boegbeeld van het milieubeleid, verandert van karakter, om – zo wordt gesteld – lokaal kansen beter te kunnen benutten. Dit heeft er inmiddels impliciet toe geleid dat het normbeleid kwalitatiever van aard is geworden, minder uitgesproken is, en zelfs afweegbaar wordt gemaakt om een optimale leefkwaliteit mogelijk te maken, wat dan ook maar onder leefkwaliteit wordt verstaan.

De burger heeft van dit alles niet of nauwelijks enige weet, want deze ontwikkeling maakt geen deel uit van het politiek-democratische en sociaal-maatschappelijke debat. De veranderingen voltrekken zich deels op bestuurskundige gronden, deels vanwege emotionele argumenten (aversie tegen de norm) afkomstig van beleidsmakers.

Decentralisatie van het milieubeleid past – ondanks alle mitsen en maren – bij een breed gedragen behoefte onder beleidsmakers om in redelijkheid zoveel als mogelijk te dereguleren en te decentraliseren. Zo bezien zijn de ontwikkelingen positief, zijn de ontwikkelingen om verschillende legitieme redenen noodzakelijk en mag decentralisatie niet worden gezien als een afwijking van de leer. Het is evenwel goed te beseffen dat het om puur beleidsmatige argumenten gaat, die uiteindelijk bepalen wat goed is voor het volk en wat niet.

Daarbij wordt een redelijkheid gehanteerd, die in belangrijke mate een constructie is die is voortgekomen uit een proces van wikken en wegen, en geven en nemen: eerst vonden we multifunctionele sanering van de bodem redelijk, nu is functiegericht saneren maatschappelijk wenselijker. We vonden lange tijd het ‘stand still’ beginsel een waardig fundament voor het milieubeleid, nu wordt het realistischer gevonden om in bepaalde gevallen af te mogen wijken van de norm. We hebben een heel normenstelsel op basis van hinderbeleving ontwikkeld, terwijl inmiddels veel beleidsmakers gezondheid zien als een uiterste grens. Wat ooit redelijk was, hoeft niet noodzakelijkerwijs de redelijkheid van vandaag te zijn.

7.1. Onwettig en onprettig gedrag

Beleidsmakers kunnen evenwel niet onbeperkt onderling en solitair bepalen wat wel en niet redelijk is. Er is naast het proces van decentralisatie nog een ontwikkeling gaande, die wel eens een grote invloed kan hebben op de wijze waarop de uitgangspunten van het milieubeleid worden gevormd en veranderd. Het gaat hier om de maatschappelijke en politieke roep om waarden en normen aan een herwaardering te onderwerpen. We zien een kentering in de maatschappelijke attitude. *Er is een maatschappelijke onrust te signaleren die betrekking heeft op alles waar redelijkheid door rekkelijkheid wordt vervangen, de ‘toe*

maar' mentaliteit, gedogen tegen gemaakte afspraken in, enzovoort. De Volkskrant kopte onlangs met 'Weg met de fuck you-cultuur'. Onze maatschappij ondervindt de gevolgen van doorgeschoten individuele vrijheid, waar materialisme en egocentrisme de keerzijde zijn geworden van zelfontplooiing. Het leidt gemakkelijk tot elitair en asociaal gedrag. Er is weinig ruimte meer voor het welbevinden van de ander. En we spreken er steevast de overheid op aan, wanneer we door anderen in onze vrijheid denken te worden aangetast. Er wordt met hervonden sociaal-moraal geroepen om 'paal en perk' en helderheid in wat we wel en niet accepteren. Een consequente aanpak – in het bijzonder van de overheid – wordt verlangd voor die gevallen die we zien als onacceptabel. In het kielzog van deze roep om de herwaardering van waarden en normen, wordt de rol van de overheid ter discussie gesteld en de wijze waarop deze een taak heeft te vervullen bij het beheersbaar houden van maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen.

Het volk heeft bovenal behoefte aan onderkenning van de door haar gevoelde problemen en onwenselijkheden (zie ook hoofdstuk 2). Onlangs is het WRR-rapport 'Waarden, normen en de last van het gedrag' verschenen (2003). De WRR wijst daarin op twee verschillende groepen van onwenselijkheden: onwettig gedrag en onprettig gedrag. Wanneer het onwettig gedrag betreft, dient dit te vuur en te zwaard te worden bestreden, zo valt te lezen. Paal en perk aan de gedoogcultuur. Onprettig gedrag zullen we evenwel mee moeten leren leven, zo luidt de slotsom. Dat is op z'n zachts gezegd een onprettige gedachte.

Terug naar het proces van decentralisatie: we hebben in het voorgaande kunnen constateren *dat decentralisatie onvermijdelijk leidt tot het oprekken van de grenzen die met milieunormen worden gesteld*. Zo wordt niet alleen een deel van het onwettig gedrag uit het verleden op basis van het nieuwe beleid wettig, en daarmee toegestaan, ook wordt het minder duidelijk wat de grens tussen wettig en onwettig gedrag is. *Hier botst de behoefte aan decentralisatie met een maatschappelijke behoefte aan consequent, helder en strak beleid.*

We gaan nog een stap verder: wat als wettig gedrag nu tot onprettig gedrag zal leiden? Moeten we dan ook, zoals de WRR stelt, dit maar accepteren? Het gaat hier niet om een onmogelijke denkconstructie. In tegendeel. Het raakt de kern van een discussie die we ten aanzien van de ontwikkeling van het milieubeleid zullen moeten gaan voeren: *wat is redelijk en wat is redelijk milieubeleid.*

7.2. Wat is redelijk beleid?

Terug ook naar de rol van de milieunorm. We hebben in de afgelopen jaren veel kritiek gezien op de milieunorm en de barrières die het op zou roepen voor onder meer de ruimtelijke ordening. We hebben inmiddels ook gezien dat dat nogal een overtrokken stellingname is gebleken, die evenwel met veel succes de

fundamenten van het milieubeleid heeft ondergraven. We decentraliseren immers mede als gevolg van het slechte imago van de milieunorm. En zoals gezegd: de norm is daardoor ruimer en kwalitatiever geworden. Dit is deels goed geweest, omdat daardoor het idealistische en ietwat naïeve karakter van de norm is ingeruild door haalbaar en betaalbaar beleid.

De gedachte dat we daarmee een redelijke grens in het vizier hebben gekregen, om het toelaatbare en ontoelaatbare aan te kunnen geven met het milieubeleid is evenwel nog steeds onjuist. Hedentendage zijn er veel aanwijsbare gevallen, waarbij de gezondheid van grote bevolkingsgroepen in het geding is, en waarbij het afdwingen van de norm om zo deze groepen in bescherming te nemen, utopisch is als gevolg van de enorme kosten die deze maatregel zal oproepen. Het gaat hier om zaken die ons hervonden gevoel van redelijk beleid ernstig op de proef zal gaan stellen. Het gaat ook om zaken die in het maatschappelijke debat om een herwaardering van waarden en normen wel eens in een heel vervelend daglicht kunnen worden geplaatst. Het gaat er bovenal om of wij, de beleidmakers in het bijzonder, oog willen hebben voor de gevallen die hier worden bedoeld, en de consequenties ervan willen onderkennen: *“wat onbespreekbaar is, kan niet worden opgelost”* (uitspraak Ben Ale in Volkskrant 28-10-03). De ontwikkelingen in het geluidbeleid, beleid voor luchtverontreiniging en het externe veiligheidsbeleid worden hier als voorbeelden uitgewerkt.

7.3. Voorbeeld: veranderend geluidbeleid

Alhoewel de grenzen in wording voor geluid nog onduidelijk zijn, gezien de pas op de plaats met het project Mig, kunnen we wel constateren dat – het grote succes van de Wet geluidhinder ten spijt – er nog steeds sprake is van veel bovenmatige hinder: vooral wegverkeer leidt nog altijd tot ernstige hinder, bij een groot deel van de Nederlandse bevolking. Geluidbeperkende maatregelen zijn nog steeds onvoldoende om de groei van de mobiliteit te compenseren. Er is dan ook een toename van ernstig gehinderden door verkeerslawaaai te verwachten (de NMP3 doelstelling in deze wordt zeker niet gehaald). Van Kempen en Ameling (2003) wijzen op indirecte effecten van geluidbelasting: van chronische hinder en stress tot en met welzijnseffecten (aanzetten tot roken en drinken). Passchier-Vermeer wijst op de toename van gevallen van hypertensie en de stijging in het aantal opnames vanwege ischemische hartziekten als gevolg van omgevingsgeluid in Nederland (Van Kempen en Ameling 2003). Een belangrijk deel van de mogelijke effecten van geluidhinder wisten we al, alleen weten we steeds meer onderbouwd om welke klachten het gaat, om welke omvang het gaat, en dat er een stijgende lijn waar te nemen valt.

In het traditionele geluidbeleid wordt uitgegaan van 50 dB(A) als ‘voorkeursgrenswaarde’. Dit getal is arbitrair, en gerelateerd aan 10% gehinderden. Het spreekt voor zich dat de mate waarin er sprake is van hinder

en ernstige hinder sterk afhankelijk is van de individu, en dat er dus bij elke mate van geluidbelasting een spreidingbeeld is van de mate waarin mensen hinder ondervinden. Wanneer de grenswaarde wordt opgetrokken op basis van gezondheidscriteria, zal dit betekenen dat het andermaal om een arbitraire waarde gaat. Ook nu zal er enige mate van spreiding zijn rond het aangewezen criterium. Het is dan ook onvermijdelijk dat met een dergelijke grens wordt geaccepteerd dat er een groep mensen van enige omvang met gezondheidsklachten als gevolg van geluidbelasting zal zijn.

7.4. Voorbeeld: beleid tegen luchtverontreiniging

De situatie rond luchtverontreiniging is evenwel ernstiger, mede omdat het hier gaat om een oorzaak-gevolg-relatie die niet als zodanig door betrokkenen beleefd zal worden. Wegverkeer is hier de grote boosdoener, door de uitstoot van NO₂. Vooral wanneer snelwegen woonwijken doorkruizen zijn er grote problemen. Wellicht de meest bekende gevallen zijn Maastricht (A2), Bos en Lommer (Amsterdam A10-west), Wielwijk (Dordrecht A16), Elswijde (Arnhem A12) en Overschie (Rotterdam A13). Er zijn echter vele tientallen wijken in Nederland die een vergelijkbare problematiek kennen. Enkele veranderingen ten goede zijn er, al blijven het incidenten. De A2 in Maastricht gaat in 2011 onder de grond, waardoor de leefkwaliteit zal toenemen. In Overschie was de GGD tot de conclusie gekomen dat er op plekken aldaar tot wel 17 sigaretten per dag passief werd meegerookt, een schokkende constatering die veel heeft losgemaakt. Sinds 11 mei 2003 mag tussen Kleinpolderplein en afslag Rotterdam Airport niet harder gereden worden dan 80 km/uur. Daarmee wordt niet alleen de luchtverontreiniging ingetoomd – naar verwachting 7 % minder vervuiling –, maar wordt ook de lawaai- en stankoverlast verminderd. Stichting Gezond Overschie stelt echter terecht dat dit niet als een structurele oplossing mag worden gezien. Het is voor de verantwoordelijke overheidsorganisatie (ministerie van Verkeer en Waterstaat) de meest goedkope oplossing denkbaar. Het gaat om weinig meer dan het plaatsen van verkeersborden, een ingreep die met dank aan de permanente snelheidcontrole snel is terugverdiend. Ondertussen roken omwonenden nog steeds passief hun sigaretjes mee, al is het aantal licht afgenomen. Anders gezegd: de gezondheid van omwonenden wordt aangetast. En de aanpak is welhaast te vergelijken met de politie die planken adviseert als ramen worden ingegooid. Het is weinig opbeurend.

In verschillende publicaties wordt er op gewezen dat blootstelling aan schadelijke stoffen als gevolg van wegverkeer de gezondheid aantast. “Long-term exposure to traffic-related air pollution may shorten life expectancy”, concluderen Hoek et al. (2002) in het toonaangevend medisch tijdschrift *The Lancet* (zie ook Hartog et al. 1997, Neijens et al. 2002). Infomil (2003) is stilliger: “Wonen langs een verkeersader kan de levensverwachting met jaren bekorten, want autoverkeer is een belangrijke bron van luchtvervuiling”.

Op grond van het Besluit luchtkwaliteit zullen gemeenten moeten gaan rapporteren over overschrijdingen van grenswaarden en plandrempels. Onder meer zal het aantal bewoners dat bovenmatig aan luchtverontreiniging wordt blootgesteld moeten worden gerapporteerd. In 2000 werd het Nederlandse Besluit luchtkwaliteit van kracht, als reactie op een richtlijn uit Brussel. De richtlijn stelt onder meer dat in 2010 het vraagstuk van de luchtverontreiniging moet zijn opgelost (jaargemiddelde NO₂-blootstelling = 40 microgram/ μ^3). De eerste stap daartoe is het opstellen van een concreet plan van aanpak / luchtkwaliteitsplan door gemeenten voor 1 mei 2004, waarin gemeenten aangeven welke maatregelen ze gaan nemen om in 2010 aan de wettelijke norm te gaan voldoen. Een eerste ronde van monitoring en rapportage door 300 gemeenten maakt duidelijk dat tussen de 25 tot 50 gemeenten problemen hebben (NO₂-emissie boven de 56 microgram/ μ^3) (Verkeerskunde 2003). Ook wordt duidelijk dat gemeenten nog nauwelijks beseffen wat hen te wachten staat. Er wordt onder meer gesproken over emissiearme zones als oplossing. Prachtig natuurlijk, maar niet in alle gevallen reëel: we hebben reeds een enorme erfenis uit het verleden. Tegelijkertijd wordt er ook nog aanwijsbaar in de richting van snelwegen doorgebouwd. Daarnaast blijft de mobiliteit stijgen. Het probleem van de luchtverontreiniging in Nederland neemt dan ook niet af, met als gevolg dat de gezondheid blijvend in het geding is.

Langs verkeerswegen speelt ook de problematiek van fijn stof. Fijn stof blijkt aanmerkelijk schadelijker voor de gezondheid dan tot voor kort nog werd gedacht. Inmiddels is er regelgeving op Europees niveau ontwikkeld, die ook in de Nederlandse wetgeving een plek heeft gekregen. Ook deze gezondheidsbeïnvloedende factor legt een behoorlijke claim op ruimtelijk Nederland, en niet alleen in de nabijheid van snelwegen. Het bekendste voorbeeld is Maastricht, nota bene één van de meest toonaangevende steden op het gebied van milieubeleid. Daar wordt gemeentebreed de norm voor fijn stof ver overschreden. Volgens de EU-regelgeving kan er niet tot nauwelijks meer gebouwd worden. Scholieren in Maastricht zouden een substantieel slechtere longfunctie hebben dan gemiddeld in Nederland het geval is. Maastricht ligt in een kom en is omgeven door industrie in het Ruhrgebied, de regio Luik en Antwerpen. Maastrichtse bestuurders zien zich evenwel niet zo zeer geconfronteerd met een onleefbare stad, maar zien zich vooral voor onuitvoerbare regels gesteld. Regels zijn makkelijker te wijzigen dan de kwaliteit van de leefomgeving.

7.5. Voorbeeld: externe veiligheid

Over externe veiligheid is een welhaast vergelijkbaar exposé te houden. Wellicht het bekendste geval is de problematiek rond het rangeerterrein in Venlo. Door het rangeren met gevaarlijke stoffen in de nabijheid van woonbebouwing wordt

het groepsrisico aldaar meer dan 30 maal overschreden. De verantwoordelijke partijen hebben vervolgens de grootste moeite om voor dit milieu-ruimte-conflict een passende oplossing te vinden. Het groepsrisico is in tegenstelling tot het plaatsgebonden risico (voorheen individueel risico) niet kaderstellend, maar oriënterend (10^{-5} bij 10 doden, 10^{-6} bij 100 doden, etc.). Het groepsrisico kent z'n oorsprong in de notitie 'Omgaan met risico's' uit 1989 (TK 1989). Het begrip oriënterende waarde is ontstaan in de jaren negentig om een ruimere afweging van externe veiligheidseisen ten opzichte van ruimtelijke wensen mogelijk te maken. Om af te mogen wijken van de oriënterende waarde moet verantwoording worden afgelegd over de afwegingen die gemaakt zijn. De jurisprudentie over dit onderwerp is nog geenszins uitgekristalliseerd en helder. Lokale en regionale overheden dragen hier een grote eigen verantwoordelijkheid, wat natuurlijk goed past in de gedachte van decentralisatie. Alleen, een goede motivatie is snel gevonden.

Eerder in deze beschouwing is gewezen op de relatie tussen bescherming en ontwikkeling, waarbij bescherming – ook voor externe veiligheid – geld kost, wat een aantal gemeenten tot aan de grenzen van het toelaatbare zal brengen. De vraag is hier dan wel: 'wat zijn deze grenzen van het toelaatbare'? Is het geval Venlo, waar het groepsrisico dertig maal wordt overschreden de grens van het toelaatbare voorbij, of niet?

In het nieuwe Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen zal voor nieuwe activiteiten een grenswaarde van een overlijdensrisico van 10^{-6} per jaar voor plaatsgebonden risico gaan gelden. Bestaande situaties moeten uiterlijk in 2010 aan deze waarde voldoen. Tot die tijd geldt een grenswaarde van 10^{-5} kans op overlijden per jaar. Het Besluit is evenwel nog in ontwikkeling, en vloeit voort uit de EU-richtlijn 96/82/EG: de zogenaamde Seveso II-richtlijn. Het zal voor een aantal gemeenten en voor een aantal inrichtingen nog een lastige klus worden aan de gestelde eisen te voldoen.

Het Rivm constateert met de nota 'Nuchter omgaan met risico's' (2003) dat het oplossen van alle knelpunten wel eens erg prijzig kan zijn, wat volgens het Rivm noodzaakt tot het volgen van verschillende beheersstrategieën. In het gezamenlijke advies van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat wordt geconstateerd dat het ruimtegebruik in Nederland in toenemende mate botst met de eisen die we stellen voor externe veiligheid. Niet alleen zal het externe veiligheidsbeleid worden uitgehold, zo is de verwachting, maar zal ook de ruimtelijke ontwikkeling stagneren. Ook constateren de Raden dat er onvoldoende toewijzing van verantwoordelijkheden is tussen de overheden (RVW&VR 2003).

Een ander bottleneck is de aarzeling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat mee te gaan in deze eisen door deze ook van toepassing te laten zijn op weg-infrastructuur. Het gaat dan om de circulaire in wording 'risicobenadering externe veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen'. De consequenties ervan kunnen enorm zijn. De Risicoatlas wegtransport gevaarlijke stoffen, die voor 88% van de rijkswegen en voor 24% van de provinciale wegen een inventarisatie weergeeft, wijst op 53 wegvakken waar het plaatsgebonden risico een aandachtspunt vormt, omdat het risico groter is dan 10^{-6} per jaar (V&W 2003). Bij het vervoer van gevaarlijke stoffen gaat het in 80% van de gevallen om brandbare vloeistoffen, en in 14% om brandbaar gas. In de voorlopige toelichting op het Besluit wordt evenwel gesteld dat "uitgezonderd van de werkingssfeer van de Seveso II-richtlijn zijn het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, per spoor, over binnenwateren of zeewateren of door de lucht, alsmede enkele onmiddellijk met dat vervoer samenhangende handelingen..." (V&W 2002).

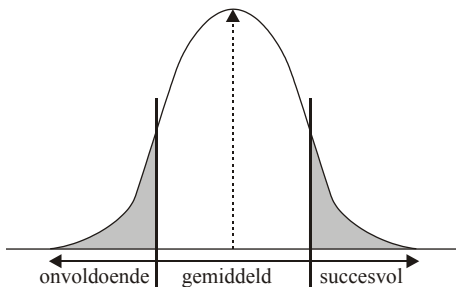
De genoemde normen zijn als gevolg niet kaderstellend, maar richtinggevend en daarmee ter zijde te schuiven. Daarmee heeft deze discussie weer alles met decentralisatie te maken. Lokale overheden krijgen als gevolg van decentralisatie de verantwoordelijkheid om de lokale leefkwaliteit op een zo acceptabel niveau te krijgen. Maar als het om de leefkwaliteit nabij snelwegen gaat vinden zij een sterke en landelijk opererende tegenspeler op hun pad: het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het zal tot veel vragen, getouwtrek, navelstaren en sussende retoriek leiden, die een oplossing niet snel dichterbij zullen brengen. Door het ontbreken van wederzijds gelijkwaardige belangen tussen actoren zit er een suboptimale oplossing in het verschiet (zie figuur 8). Het zal verre van eenvoudig blijken om leefbare woongebieden te krijgen nabij snelwegen, waar bewoners niet in hun gezondheid worden aangetast.

7.6. De keerzijde van decentralisatie

Leefkwaliteit zal niet alleen onder invloed van onderhandelingen tussen partijen op verschillende bestuursniveaus tot stand komen. Ook tussen overheden op het gemeentelijke niveau zullen verschillen zichtbaar gaan worden. We krijgen dan ook te maken met 500 gemeenten in Nederland die steeds meer hun eigen beleid gaan maken. Nu nog zullen veel, heel veel gemeenten de rijkslijnen volgen, maar de progressieve gemeenten doen dit al snel niet meer. Als de decentralisatie doorzet, zullen ook de meer traditioneel ingestelde gemeenten volgen. 500 gemeenten: wat zal de toekomst laten zien als we deze gemeenten volledige verantwoordelijkheid gaan geven bij het ontwikkelen van eigen beleid om de lokale leefkwaliteiten na te streven? Het betekent onder meer dat er afwegingen op verschillende fronten worden gemaakt, met als doel de wensen van diegenen waarvoor uiteindelijk beleid wordt gemaakt, zoveel als mogelijk te honoreren.

Als we hier over nadenken heeft dit grote gevolgen. We noemen hier twee belangwekkende gevolgen:

1. Als *stakeholders* zich gezamenlijk dienen te conformeren aan de aanpak (en daarmee aan de uitkomst) van een gemeenschappelijk gedeeld probleem, dan kan het niet anders of de stakeholders afzonderlijk willen in ieder geval een verbetering van hun uitgangsituatie zien. Anders haken ze af. Dit houdt in dat individuele winst zal gaan prevaleren. In andere woorden: ontwikkeling van de fysieke leefomgeving zal de voorkeur hebben boven de bescherming van de fysieke leefomgeving. Het laatste is vooral een collectief goed, dat geld kost. Het grijze milieu is een dergelijk collectief goed.
2. Naast het individueel niveau is er het *niveau van de gemeenten*: Als ieder van de 500 gemeenten zijn eigen initiatieven gaat ontwikkelen en zijn voorkeuren in beleid gaat omzetten zal er een heel ander beeld ontstaan, dan we in het verleden gewend waren. Immers, in plaats van gegarandeerde uitkomsten, die overal in Nederland gelijk zijn, zullen we grote verschillen in gemeentelijk beleid gaan zien. Uiteraard zullen we tot een kwalificatie kunnen komen van gemeenten die het in het algemeen goed doen, en die het slecht doen. Een aantal gemeenten zal het aanmerkelijk beter doen dan verwacht, de meeste gemeenten liggen in het midden, en een aantal gemeenten zal het dramatisch doen (zie figuur 23).



Figuur 23; Een mogelijk te verwachten spreiding in resultaten van decentraal beleid

Als we beide ontwikkelingen overzien en samenvoegen ten behoeve van het thema milieu, krijgen we het volgende: het grijze milieu is een collectief goed, waarin geen individuele winst van stakeholders is gelegen. In die constellatie mag niet op te veel aandacht voor veiligheid worden gerekend. Dat betekent op gemeentelijk niveau, dat de verschillende gemeenten hoogstwaarschijnlijk milieu tot een lagere prioriteit zullen gaan rekenen. De resultaten die ten aanzien van het thema 'milieuhygiëne' worden geboekt in een decentrale situatie bij de verschillende gemeenten zouden dan wel eens zeer teleurstellend kunnen zijn. Het kost immers geld.

Als we deze redenering tot ons door laten dringen heeft dit mogelijk twee belangrijke consequenties. Ten eerste zal door decentralisatie de veiligheid op lokaal niveau worden ondergraven. Daardoor mag er in de toekomst een toenemende kans op rampen als die in Enschede en Volendam worden verwacht. Ten tweede wordt er een gigantisch dilemma zichtbaar: we willen met behulp van normen de bevolking een gezonde omgeving kunnen garanderen, maar we kunnen het ons eigenlijk niet veroorloven om daarvoor de juiste maatregelen te nemen. We moeten beseffen dat niet alleen nu reeds honderduizenden –onvrijwillig, ongewenst en onwetend – in ongezonde en/of onveilige omstandigheden leven, maar dat dit aantal in de toekomst niet zal afnemen. De mobiliteit blijft stijgen, we blijven bouwen nabij snelwegen, enzovoort.

7.7. Geen decentralisatie zonder randvoorwaarden

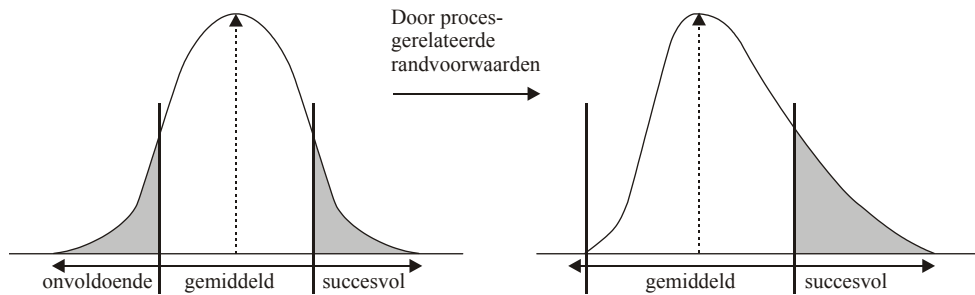
In onze zoektocht naar een goede balans tussen reukkelijk en redelijk lijken we bij voorbaat de slag te hebben verloren met gezondheid als een fundamentele grens. Daarmee wordt het tegelijkertijd moeilijk om wel een grens aan te geven, die ook aan decentrale processen een limiet stellen. Anders gezegd: *een maximale of uiterste grens waarbinnen het menselijk handelen moet blijven om de leefkwaliteit in termen van het grijze milieu en milieukwaliteit veilig te stellen is niet te geven*. Deze gevolgtrekking plaatst het idee dat “de overheid zo goed mogelijk een afweging [maakt] tussen wat een redelijk beschermniveau voor burgers is en wat er maatschappelijk gezien mogelijk en wenselijk is tegen welke kosten” (Haan 2004: 30) in een nogal wrang perspectief. Het is verre van ondenkbaar dat de hier geconstateerde consequenties leidt tot wat we tot dusverre niet echt in Nederland kenden: *sociale ongelijkheid* (Harvey 1973).

Doordat de rijksoverheid verantwoordelijkheden wil leggen bij lokale overheden, laat zij de teugels van beleid vieren ten gunste van lokale initiatieven. Waar voorheen de landelijke milieunorm als enige, en maximaal na te streven doelstelling van beleid gold, wordt nu en straks een groot aantal lokale spelers het veld ingestuurd, met de opdracht er zo veel als mogelijk wat van te maken, op basis van eigen inzichten en behoeften. Daarmee wordt bewust het een en ander uit handen gegeven, wat betekent dat variatie ontstaat in lokaal milieubeleid. Dit is op zich positief, en een beoogd effect van decentralisatie (zie figuur 5). Er zal evenwel niet alleen variatie komen in beleid, maar ook zal er variatie zijn in resultaat.

Ongetwijfeld zal dat betekenen dat er een aantal gemeenten is dat fantastische resultaten zal boeken. Maar ook onvermijdelijk zullen er gemeenten zijn die – bewust of onbewust – aan de grenzen van het nalatige zullen gaan opereren, om wat voor redenen dan ook. Door decentralisatie neemt daarmee de kans op

ongewenste uitwassen en rampen toe. Dit onvermijdelijke gevolg moet ons niet weerhouden verder te gaan, maar we moeten ons er wel terdege van bewust zijn.

Verandering in het milieubeleid zal mede daarom omkleed moeten worden met mechanismen die er op gericht zullen moeten zijn goede resultaten aan te moedigen en te belonen, en slechte, ongewenste resultaten te beperken en zo mogelijk af te straffen (zie figuur 24). Ergo: indien we decentraliseren zonder randvoorwaarden, zal lokaal de milieukwaliteit onder druk komen te staan (De Roo 2004).



Figuur 24; Decentraal beleid wordt van hoger hand positief beïnvloed, m.b.v. procesgerelateerde randvoorwaarden en stimulerend beleid

8. Visies voor een toekomstig milieubeleid

Met bovenstaande analyse hebben we reeds een voorschot genomen op een mogelijk komende discussie over de keerzijden van het toekomstige milieubeleid. Het geeft bovenal de noodzaak aan van een weldoordachte visie waarin de samenhang van de verschillende onderdelen van het milieubeleid in tot uitdrukking komt, waarin deze samenhang in een toekomstig perspectief wordt geplaatst, waarin het proces van verandering in de richting van dit toekomstig perspectief wordt aangegeven, en waarin de voors en tegens van deze route en het uiteindelijk te verwachten perspectief worden uitgewerkt. Een dergelijke visie is niet alleen noodzakelijk om de voors en tegens inzichtelijk te maken en de mogelijkheid te bieden tot interen en externe beleidsafstemming te komen. Ook is daar het belang van een intense discussie op basis van een heldere inhoud. En bovenal is met een dergelijke visie een regie te ontwikkelen naar de inhoud van beleid, naar het proces van beleid en beleidsverandering en naar de actoren toe die als betrokkenen uiteindelijk de in de visie neergelegde ambities moeten vertalen naar handelingen in beleidspraktijk. Visie en regie zijn beide onontbeerlijk voor een succesvolle transformatie van beleid.

In dit hoofdstuk zal een aantal mogelijke beleidsperspectieven worden voorgesteld, die als referentiekader kan fungeren voor de ontwikkeling van een mogelijke visie en voor het componeren van enige regie. Dat de mogelijkheden schier onbeperkt zijn blijkt met de volgende opsomming:

- Bestaand, normstellend milieubeleid met ontsnappingsclausule (compenstie).
- Bestaand, normstellend beleid ombouwen op basis van een drieslag in normgebruik: de norm als kader, de norm als richtlijn, en de norm ten behoeve van inzicht.
- Sturing van beleid op inhoud (milieunorm) wordt ingewisseld door procesgestuurd beleid.
- Beleid in termen van leefbaarheid en duurzaamheid (van beleid 'per se' naar beleid 'per saldo').
- Milieubeleid als onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak.
- Grijze milieu als onderdeel van de ruimtelijke ordening.
- Milieubeleid op basis van het onderscheid in generiek en specifiek beleid (GESp-planning).
- Milieubeleid op basis van zelfregulering ('communicative action').
- Marktgerichte aanpak op basis van uitwisselbare milieurechten.

De beleidsperspectieven komen niet uit de lucht vallen, maar vloeien deels voort uit de discussie over decentralisatie, en zijn deels gebaseerd op bouwen voort op de huidige ontwikkelingen van het milieubeleid. De voorstellen laten zien dat

het mogelijk is tot consistente voorstellen te komen op basis waarvan het transformatieproces van het milieubeleid tot uitvoering kan komen. Het is geenszins de bedoeling om hier uitputtend en uitvoerig te zijn. Het is bovenal bedoeld om te kunnen laten zien, dat er vele uiteenlopende mogelijkheden zijn om een toekomstperspectief voor een decentraal milieubeleid te construeren. Een vergelijk tussen de verschillende hier genoemde en mogelijk andere perspectieven kan wel een waardevol beeld geven van de voors en tegens van een mogelijk milieubeleid voor de toekomst. Een aanzet daartoe is het onderstaande, waar enkele van de genoemde perspectieven nader worden gezien.

8.1. Stap 3 Stad&Milieu

Een eindevaluatie van het project Stad&Milieu wordt niet door de rijksoverheid afgewacht, om het besluit te nemen een generieke regeling te vervaardigen die een ontsnappingsclausule moet gaan bieden wanneer bestaande milieuregelgeving als te knellend wordt gezien. De eerste tussenevaluatie Stad&Milieu is omarmd als motief om tot deze vervolgstap te komen (Evaluatiecommissie Stad&Milieu 2001) Er wordt ook nagedacht over de mogelijkheid deze ontsnappingsclausule voor de andere beleidsvelden gericht op de fysieke leefomgeving te laten gelden. De ontsnappingsclausule betreft de stap 3 van de Stad&Milieu-aanpak. De eerste twee stappen betekenen feitelijk al het mogelijke te doen binnen de bestaande regelgeving (die gedurende het Stad&Milieu-project overigens geleidelijk aan ruimer zijn geworden).

Het idee is dan, dat wanneer het binnen de bestaande regelgeving niet lukt (en waarmee het stand still-beginsel definitief ter zijde wordt geplaatst) om een goede leefkwaliteit te kunnen bereiken, dat er dan van de regelgeving mag worden afgeweken. Goede motivatie is dan vereist, waarmee ook duidelijk gemaakt dient te worden hoe dan wel een goede leefkwaliteit kan worden bereikt. In dat geval zal er dus winst moeten worden geboekt op andere aspecten die in de fysieke leefomgeving spelen. De kwaliteit per saldo van een gebied wordt dan uitgangspunt van de plannen. Bij het Stad&Milieu-project is afwijking van de regelgeving slechts toegestaan indien voor het milieuaspect dat bovenmatig in het gebied aanwezig blijft compensatie wordt geboden, en wel in termen van leefbaarheid. De Evaluatiecommissie Stad&Milieu heeft laten zien dat deze mechaniek interessant is, om partijen aan te zetten om gebieden die nu nog worden gelaten voor wat ze zijn, omdat er sprake is van een te lastige situatie vanwege het grijze milieu, sneller worden opgepakt omdat er een 'escape' wordt geboden. In die zin werkt compensatie als trigger en als drugventiel.

Uiteindelijk is gebleken dat er maar beperkt een beroep op deze zogenaamde 'stap 3' hoefde te worden gedaan. De meeste projecten bleken bij nader inzien

binnen de randvoorwaarden van de rijksregelgeving te kunnen werken. Die projecten die wel voor stap 3 gaan (Scheveningen-Haven en Arnhem hebben een stap 3-procedure afgerond, en Vlaardingen is van zins de procedure in te gaan) laten een problematiek zien die op z'n zachts gezegd weinig dramatisch is. Het enige Stad&Milieu-project waar van een uitzichtloze milieusituatie sprake is – Overschie – is er voor een volledig ander traject gekozen, om de hopeloze situatie nog enigszins te kunnen ombuigen.

Hier ligt voor een deel de zwakte van deze Stad&Milieu-aanpak. Stad&Milieu stap 3 is interessant, zolang de situatie niet buitenproportioneel van aard is. We hebben in het voorgaande evenwel gezien, dat er weldegelijk dergelijke situaties zijn in Nederland. Stad&Milieu stap 3 maakt daarmee het toepassingsbereik van de rigide milieunorm ruimer en dragelijker. En de vraag is hoe interessant dit is, omdat we ook hebben laten zien dat de milieunorm zelf niet het echte probleem hoeft te zijn. En voor die gevallen waar dit wel een probleem is, blijkt ook Stad&Milieu stap 3 onvoldoende. Daarmee is Stad&Milieu stap 3 weinig meer dan het flexibeler maken van het milieubeleid, waar weinig tegenover wordt gezet.

Ook de randvoorwaarden die aan stap 3 worden meegegeven zijn weinig stellend, en kunnen gemakkelijk worden omgekeerd tot legitimerende maar weinig betekende proza. Zo zal het voor weinig gemeenten moeilijk zijn de drempel van de motivatieplicht te nemen. De gemeente krijgt immers meer verantwoordelijkheid om dat het geacht wordt het meest van de situatie ter plekke te vinden. Om die reden zal de provinciale toetsing (die de huidige toetsing van de minister vervangt) goeddeels beperkt blijven tot proceseisen. De Evaluatiecommissie Stad&Milieu wijst er op dat van de 25 proefprojecten Stad&Milieu slechts twee projecten – Haarlem en Maastricht – geprobeerd hebben 'leefbaarheid' als saldodoelstelling van het project te operationaliseren. Bij de overige projecten wordt wel volop van leefbaarheid gesproken maar blijft het een lippendienst naar het rijk en naar wat deze wil horen.

Het rijk heeft zelf geen poging gedaan om compensatie als mechaniek te onderbouwen. Aangezien maar twee projecten daadwerkelijk van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, en er eigenlijk niet al te veel aan de hand was, is het moeilijk om op basis van deze ervaringen daadwerkelijk van compensatie een degelijk instrument te maken. Daarnaast heeft de Evaluatiecommissie er op gewezen dat compensatie wellicht tegenover de milieunorm een goede mechaniek is gebleken, maar dat het ietwat vreemd zou zijn deze mechaniek exclusief voor het milieuonderdeel van toepassing te laten zijn wanneer deze mechaniek op het saldodoel leefkwaliteit wordt toegepast. Met het saldodoel leefkwaliteit wordt immers al een optimale kwaliteit nagestreefd. Door voor het milieuonderdeel nog eens te compenseren, ontstaat zo een boven-optimaal resultaat. En het opent de weg naar een discussie voor

compensatie van andere onderdelen, waaronder bijvoorbeeld de waterkwaliteit in een gebied. Wanneer dit zou gebeuren is het einde zoek.

Als laatste kan nog worden opgemerkt dat bij het overschrijden van sectorale regels er een optimale saldokwaliteit voor in de plaats moet kunnen worden gesteld, terwijl het welhaast ondoenlijk is om aan te geven (zeker vooraf) wat optimaal is. Het is een buitengewoon subjectief criterium. Kortom, een ontsnappingsclausule op sectoraal beleid kan een interessante zijn, al laten de bestaande voorbeelden ook een keerzijde zien die niet veronachtzaamd mag worden.

8.2. Drieslag: kaderstellend, richtlijn, inzicht

Terwijl voor verreweg de meeste gevallen waarvoor milieuregels gelden de milieunorm geen echte belemmering is gebleken, is er toch een zekere hang naar ander beleid. We hebben dit gezien in de val van de integrale milieuzonering (IMZ) en de opkomst van het ROM-gebiedenbeleid. Participatie en communicatie zijn belangrijk geworden in het milieubeleid, en zijn de pijlers geworden waar de gebiedsgerichte aanpak op rust. Praten is in een aantal gevallen nodig om patstellingen in beleid te doorbreken. Deze patstellingen zijn veelal het gevolg van een botsingen van belangen. Deze belangenconflicten zijn in belangrijke mate de oorzaak van de complexere milieu-ruimte-conflicten. Mede daardoor is de milieunorm onder druk komen te staan, en is het milieubeleid aan verandering onderhevig.

Er is een verschuiving ingezet van beleid dat is gericht op enigszins eenvoudige vraagstukken, naar beleid dat het midden houdt tussen eenvoudige vraagstukken enerzijds en zeer complexe vraagstukken anderzijds. Het is een beleidsperspectief dat mogelijkheden biedt om om te kunnen gaan met een diversiteit van vraagstukken en conflicten die in complexiteit van elkaar verschillen, waarbij het aan de lokale overheid is welke mate van complexiteit zij een vraagstuk of conflict wenst toe te dichten. Vervolgens kan zij kiezen voor (1) de richtwaarden die door de rijksoverheid zijn geformuleerd, voor (2) een gebiedsgerichte aanpak op basis van een genuanceerde waardering van normen en een flexibele houding ten opzichte van andere vormen van beleid, of voor (3) een meer strategische saldo-aanpak waarbij aangehaakt wordt op andere vormen van beleid en waarbij de directe betrokkenheid van niet-overheidspartijen als onontbeerlijk wordt gezien.

Zijn lokale overheden van mening dat de noodzakelijke inspanningen om een grotere mate van eigen verantwoordelijkheid te nemen bij het voeren van milieubeleid niet opwegen tegen de voordelen van gebiedsgericht, integraal en strategisch beleid, dan kunnen zij teruggrijpen op de richtwaarden van de rijksoverheid. Deze zullen dan als kaders voor het lokale beleid gaan gelden. Lokale overheden bepalen zo afhankelijk van de complexiteit van milieu/ruimte-

conflicten welke mate van verantwoordelijkheid zij wensen te nemen bij het ontwikkelen, dan wel het uitvoeren van lokaal omgevingsbeleid, en met wie zij die verantwoordelijkheid eventueel zouden willen delen. Het volledig decentraliseren van het milieubeleid, door alle verantwoordelijkheid op lokaal niveau te leggen (als dat al mogelijk zou zijn), is weinig zinvol en zal contraproductief werken voor al die gevallen die eenvoudig en uniform van aard zijn: denk aan het eerder genoemde voorbeeld om voor elk kruispunt in de gemeente een participatief traject te volgen om een volledig gedragen geluidskaders te formuleren. De lokale overheid zou omkomen in het werk. Hierin zal de rijksoverheid een inhoudelijke rol moeten blijven spelen om richtlijnen te geven die lokaal als kaders kunnen worden gehanteerd.

Daar tegenover staan de complexere vraagstukken, waarbij de overheid niet de enige bepalende actor kan zijn, bijvoorbeeld omdat betrokkenen bij de uitvoering van beleid noodzakelijk zijn dan wel omdat betrokkenen alle middelen zouden kunnen aangrijpen de uitvoering van beleid te dwarsbomen. Een gebiedspecifieke aanpak kan dan wenselijker zijn, waarbij milieu naast andere belangen wordt geplaatst, om een optimale leefkwaliteit te bereiken op basis van lokaal of regionaal draagvlak. Het milieubelang wordt een afweegbare grootheid binnen het gemeentelijk beleid. Deze ontwikkeling heeft ook tot gevolg dat de kaders, die het milieuhygiënisch beleid andere vormen van omgevingsbeleid oplegde, voor een deel worden beslecht. De drempel voor afstemming en integratie van het milieubeleid met andere vormen van beleid voor de fysieke omgeving wordt daardoor verlaagd. De voorstellen en ontwikkelingen doen de doelgerichtheid en de institutionele opzet van het milieubeleid beter aansluiten bij het afwegingsbeleid van de ruimtelijke ordening. De milieunorm kan in deze gevallen nog steeds van dienst zijn om de milieuhygiënische situatie in beeld te brengen. De norm is dan geen beleidskader, het is geen richtlijn, maar het is een instrument dat inzicht kan bieden voor verdere beleidsontwikkeling en onderhandelingen met betrokkenen. De Stad&Milieu-projecten hebben laten zien dat van deze mogelijkheid maar heel beperkt gebruik wordt gemaakt. Dit is enigszins curieus, omdat het verleden heeft laten zien dat maar weinigen de werkelijke milieusituatie op voorhand juist kunnen schatten (De Roo 2001). Inzicht in de milieuhygiënische situatie zou onder alle omstandigheden, of het nu om eenvoudige of om zeer complexe situaties gaat, de lijst met doelstellingen moeten aanvoeren.

In die gevallen dat de lokale overheid zelf het voortouw wil nemen zullen de rijksnormen worden ingeruild voor gebiedspecifieke kwaliteiten. De Evaluatiecommissie Stad&Milieu (2001) heeft in haar tweede tussenevaluatie er voor gepleit dat er in dat geval een decentrale normstelsel wordt ontwikkeld. Hiermee wordt beoogd al te kwalitatief en boterzacht beleid te voorkomen. Met een decentraal normstelsel kan het milieubeleid wel worden toegesneden op de

lokale of regionale omstandigheden, maar wordt het maar beperkt afhankelijk gemaakt aan belangenafwegingen. Tegelijkertijd kan de lokale of regionale milieukwaliteit inzichtelijk worden gemaakt, kunnen veranderingen in het grijze milieu worden gevolgd (monitoring), kunnen resultaten worden getoetst, en kunnen evaluaties worden gehouden om het beleid eventueel bij te stellen.

8.3. Van kaderstellend naar procesgerelateerd

Uit bovenstaande voorbeelden hebben we kunnen zien dat het proces van decentralisatie van het milieubeleid met behulp van een ontsnappingsclausule binnen het bestaande beleid kan worden uitgewerkt, en met behulp van een getrappt normenstelsel – als kader, als richtlijn en ten behoeve van inzicht – ingevuld kan worden, al naar gelang de vraagstukken meer of minder complex zijn. We hebben met beide voorbeelden ook kunnen zien dat bij het laten vieren van de teugels op inhoud, er welhaast automatisch een behoefte ontstaat aan procesgerelateerde randvoorwaarden. Deze procesgerelateerde randvoorwaarden zijn om verschillende redenen noodzakelijk. Uiteraard zijn ze bedoeld om het beste in de lokale en regionale partijen boven te halen. Ook is het bedoeld om te voorkomen dat alle partijen zelf het wiel weer gaan uitvinden, wat weinig effectief zou zijn. Maar ook zijn deze randvoorwaarden nodig, juist omdat met als gevolg van decentralisatie doelmaximalisatie wordt ingewisseld door procesoptimalisatie. Anders gezegd: elke vorm van decentralisatie leidt tot een verschuiving van programmatisch beleid naar beleid waarbij de handelingen van beleid met regelmaat ter discussie worden gesteld. Het proces neemt in belangrijkheid toe en de resultaten van beleid nemen in belang af. In plaats van vooraf gestelde doelen (lees milieunormen) zullen procesgerelateerde criteria voor aanvaardbare resultaten moeten zorgen, resultaten die elke overheid voor zich op eigen wijze zal moeten bepalen. De procesgerelateerde randvoorwaarden zullen er toe moeten dienen om het beleid betaalbaar, zichtbaar, uitvoerbaar, toetsbaar en handhaafbaar te houden, en om de fysieke omgeving leefbaar te laten zijn. Deze constatering raken de kern van het hele betoog dat hier wordt gehouden over decentralisatie. Er is dan ook reeds veel over gezegd in het voorgaande.

Hier wordt dan ook volstaan met het wijzen op mechanismen, die het veranderende milieubeleid moeten omkleden, en er op gericht zullen moeten zijn om goede resultaten aan te moedigen en te belonen, en slechte, ongewenste resultaten te beperken en zo mogelijk af te straffen. Enkele suggesties hieromtrent zijn al te horen. Vergelijkend warenonderzoek onder gemeenten zou een positief effect kunnen hebben. Ook kan een landelijke en openbare database van milieubelastende activiteiten burgers inzicht geven in de gevolgen ervan voor hun eigen woonomgeving (VROM 2002). Evenzeer kan gedacht worden aan een publiekelijk toegankelijke milieu-atlas voor de lokale omgeving. Een mogelijk interessante is het opstellen van de rechten van de burger, met daarin

opgenomen het recht op woongenot en het recht op een schone, een veilige en een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving. Tevens wordt het interessant om gemeenten te motiveren strategisch beleid te maken waarin de plaats van het lokale milieubeleid wordt uitgewerkt, wordt gewaarborgd en in samenhang met andere vormen van beleid voor de fysieke omgeving wordt gezien. Ook zou dergelijk beleid de kwaliteitsdoelstelling per saldo – lees lokale leefkwaliteit – moeten definiëren, en de plaats van de milieukwaliteit daarbinnen moeten aangegeven. Nu nog gebeurt dit – ook in de complexe, gebiedsgerichte en integrale projecten – nog nauwelijks door lokale overheden. Het betekent tevens dat toetsing van lokaal beleid op basis van eigen, lokale criteria nu nog een stap te ver is.

8.4. GESP

Ons land is van oudsher behept met een centraal bestuur, dat haar verantwoordelijkheden op tal van terreinen heeft gedelegeerd naar provinciale en gemeentelijke overheden. De rijksoverheid staat echter onbetwist bovenaan in de beleidshierarchie en is als zodanig verantwoordelijk voor wet- en regelgeving, dat ons allemaal aangaat: generiek beleid.

Sinds Thorbecke is er evenwel veel veranderd. Onze maatschappij is aanzienlijk complexer geworden, en vraagstukken kunnen steeds minder los gezien worden van hun lokale of regionale situatie: maatwerk en draagvlak is gewenst. De centrale overheid is niet langer bij machte in alle gevallen alles te kunnen overzien en ons met generieke regels de weg te wijzen naar oplossingen en naar een betere toekomst. Gedeelde verantwoordelijkheid en subsidiariteit zijn het credo geworden.

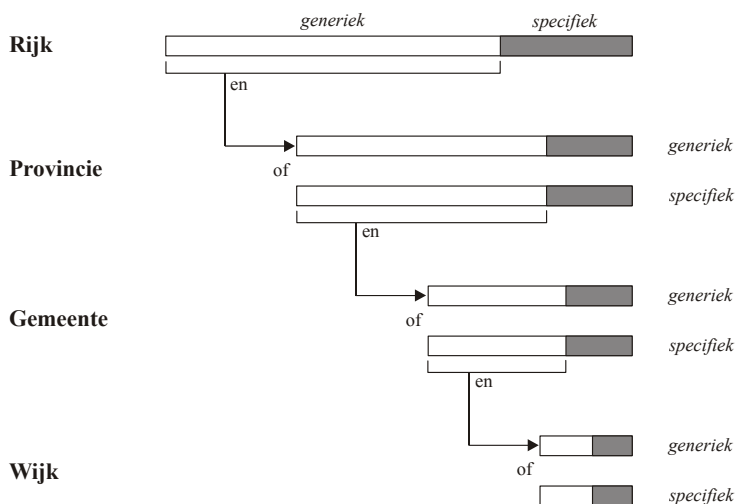
Gebiedsgerichte en situatiespecifieke aanpakken zijn, mede hierdoor, de laatste jaren sterk in opkomst, *naast en ter aanvulling van* generiek beleid. Dit is nog maar een kleine stap verwijderd van het moment, waarbij gebiedsgericht beleid het generieke beleid daadwerkelijk (op onderdelen) zal *vervangen*. Dit moment zal echter onvermijdelijk komen. En daarmee zal de wijze waarop ons land bestuurd en gestuurd wordt wel eens fundamenteel kunnen gaan veranderen. Een beleid- en planningstructuur ligt dan voor de hand, waarin het *onderscheid tussen de generieke en specifieke aanpak* (met als acroniem: 'GE-SP' planning) een centrale plaats krijgt.

Dat deze voorstelling van zaken niet ondenkbaar is, kunnen we zien aan de ontwikkelingen in ons eigen land, en aan de verandering in de beleidstructuur in Vlaanderen. In ons land kunnen we in de ontwikkelingen van de gebiedsgerichte aanpak een specifieke vorm van beleid zien ontstaan, naast en ter aanvulling van het generieke en traditionele beleid (zie hoofdstuk 5). In België is de beleidstructuur fundamenteel gewijzigd, door elk overheidsniveau z'n eigen

verantwoordelijkheid te geven, los van een hoger bestuursniveau. Het gevolg is dat in België inmiddels een discussie is ontstaan over de afbakening van competenties tussen overheden, terwijl het aan concrete ervaringen ontbreekt. In Nederland wordt in snel tempo ervaring opgedaan, maar ontbeert het aan centrale regie. Heel bijzonder.

GESP als *sturingsperspectief* brengt ons zo een voorstel, hoe sectoraal en integraal beleid zich op een zinvolle wijze tot elkaar kunnen gaan verhouden. Ook wordt zo voorgesteld dat elk overheidsniveau een *eigen* verantwoordelijkheid moet kunnen nemen, naast een *gezamenlijke* verantwoordelijkheid ten aanzien van de fysieke leefomgeving.

GESP-planning kan het volgende betekenen: elk overheidsniveau heeft de bevoegdheid zowel generiek als specifiek beleid te ontwikkelen. Generiek beleid zal vooral gericht zijn op die categorie van vraagstukken die wijdverspreid, eenduidig en relatief eenvoudig van aard zijn, en die zonder noemenswaardige aandacht voor lokale of regionale condities kunnen worden opgepakt. Het specifieke beleid kan voor die vraagstukken worden ontwikkeld die lokaal of regionaal maatwerk en draagvlak behoeven. Het zal dan om de meer complexe vraagstukken gaan die in sterke mate een relevante gebiedsgerelateerde context kennen. Het is een planningstructuur, die beantwoordt aan het gegeven dat vraagstukken niet over één kam te scheren zijn, en deze afhankelijk van hun aard en omvang meer of minder specifieke aandacht behoeven.



Figuur 25; Opzet en doorwerking van GESP-planning: wanneer in verticale en horizontale zin wordt afgeweken van voorkeursbeleid ('ge' in verticale zin) en/of van generiek beleid ('ge' in horizontale zin) kan een motivatieplicht gelden. Ge: generiek beleid; Sp: specifiek beleid

We kunnen nog een stap verder gaan in ons voorstel: op elk overheidsniveau wordt generiek beleid ontwikkeld, dat resulteert in voorkeursbeleid (die de situatie aangeeft zoals die idealiter gewenst is), met de daarbij horende doelen en wensbeelden (zie figuur 25). Dit voorkeursbeleid is vanzelfsprekend leidend voor het generieke beleid, maar dient tevens als referentie bij de motivering, waarom voor een bepaald geval is gekozen voor specifiek beleid. Het generieke voorkeursbeleid kan op een lager overheidsniveau worden overgenomen, waarmee het ook als voorkeursbeleid geldt voor dat niveau. Er kunnen echter allerlei motieven zijn om eigen generiek beleid te ontwikkelen. Het gaat dan om specifiek beleid ten opzichte van het beleid op een hoger niveau, maar geldt als generiek beleid voor het eigen niveau. Dit beleid dient vervolgens weer als referentie bij de motivering van een gebiedsgerichte en situatiespecifieke aanpak, die onder verantwoordelijkheid van die zelfde overheid kan worden ontwikkeld.

GESP als sturingsprincipe biedt ook de mogelijkheid om op regionaal niveau (het gemeentelijk en provinciaal niveau overstijgend) uit te worden gewerkt. Hetzelfde geldt ook voor het sub-gemeentelijk niveau, bijvoorbeeld in de vorm van wijk- en projectplannen. Vooral dit laatste is interessant, omdat het hier om beleid gaat dat nog het meest door direct-betrokken maatschappelijke partijen, in het bijzonder de burger, zal worden gevoeld.

8.5. Tot slot

Met voorbeelden als deze, de een wat extremer dan de ander, maar alle reële mogelijkheden, kan het landschap van het toekomstig milieubeleid worden afgetast op bestuurlijke, beleidsmatige consequenties. Bij elk perspectief kan nog de rol van de betrokken partijen worden aangegeven, kan de relatie met andere vormen van beleid nader worden uitgewerkt en kan de regie, hoe tot een dergelijk perspectief kan worden gekomen, worden opgesteld. We weten welke voordelen en nadelen het traditionele normstellende beleid ons te bieden had. Met voorbeelden als hierboven, kunnen we ook de voor- en nadelen van alternatieven nagaan. Zo kunnen we bijvoorbeeld de consequenties van het normstelsel wegen met bijvoorbeeld die van de leefomgevingskwaliteit. Het goede aan het klassieke normstelsel is dat het heldere grenzen stelt aan het menselijk handelen, die door iedereen op een vergelijkbare wijze kunnen worden begrepen, en kunnen worden toegepast, wat de oplossing van milieuhygiënische vraagstukken vergemakkelijkt... zolang deze vraagstukken eenvoudig en uniform van karakter zijn. Het goede aan saldodoelstellingen is dat deze tot stand komen op basis van vraagstukspecifieke factoren en actoren, en dus op basis van maatwerk en draagvlak kunnen worden uitgevoerd, waarbij het specifieke karakter van de situatie optimaal kan worden benut. Wanneer het echter om saldobeleid gaat, worden er wel procesgerelateerde randvoorwaarden verwacht, om zoveel als mogelijk ongewenste bijeffecten van beleid teniet te

doen, en de mogelijkheden die deze vorm van beleid heeft te bieden zoveel als mogelijk te benutten. Uiteindelijk kunnen er keuzes worden gemaakt die zoveel mogelijk het beste van twee werelden – het traditionele en het toekomstige beleid – in zich verenigen: betaalbaar, zichtbaar, uitvoerbaar, toetsbaar, handhaafbaar en – bovenal – leefbaar.

9. Resumé

Langzaam aan ontgroeien we de eerste fase van decentralisatie, externalisering en de daarmee gepaard gaande vernieuwing van het milieubeleid. In deze fase overheerst vooral de euforie om zaken anders aan te willen pakken. We hebben in hoofdstuk 2 van deze beschouwing gewezen op de bestuurlijke onvrede over een te grote regelzucht in het milieubeleid. Enthousiast zijn verschillende initiatieven gelanceerd, die als proeftuin voor een toekomstig, decentraal milieubeleid kunnen dienen. We staan echter nog maar aan het begin. De met vlijt ter hand genomen decentralisatie van het milieu laat nog vele vragen onbeantwoord.

De vernieuwing van het milieubeleid leidt tot een fundamenteel andere beleidsvorm. De verantwoordelijkheid voor het milieubeleid komt bij regionale en lokale overheden te liggen. Deze zullen het milieubeleid zoveel als mogelijk onderdeel willen maken van een gebiedsgerichte aanpak. Met deze aanpak wordt de kwaliteit van het grijze milieu een afweegbare grootheid, te samen met andere aspecten die gezamenlijk staan voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De vraag staat evenwel nog open, hoe dit vernieuwde en decentrale milieubeleid een volwaardige plaats zal krijgen in het lokale mozaïek van beleidsactiviteiten, om niet ten onder te gaan aan het geweld van lokale belangen. Het vinden van een antwoord is echter bepaald niet eenvoudig. In deze beschouwing wordt hiertoe een handreiking gedaan.

Het is niet moeilijk te wijzen op de noodzaak om over het hoe en waarom na te denken bij het vervolg van het proces van decentralisatie van het milieubeleid. In hoofdstuk 6 wordt er op gewezen dat met het proces van decentralisatie een aantal traditionele uitgangspunten op de helling wordt gezet, in het bijzonder die die verbonden zijn met de traditionele milieunorm. Het 'stand-still' beginsel wordt ten dele verlaten. Met 'stap 2 Stad & Milieu' wordt het idee, dat met normen een bovengrens wordt aangegeven als grens waarbinnen handelingen plaats dienen te vinden, geformaliseerd tot wat we al enige tijd wisten: de norm is een grens die de ruimte aangeeft van handelen, en die we zoveel als mogelijk dienen te gebruiken. Zo er in het toekomstige beleid al sprake blijft van een norm als grens, wordt normopvulling tot nieuw uitgangspunt gemaakt van dit toekomstige beleid. En als dit ontoereikend blijkt, mag – mits voldoende gemotiveerd – van de norm worden afgeweken.

Door afwijking van de norm mogelijk te maken, door andere –bijvoorbeeld gebiedsgerelateerde – normen te introduceren en door in toenemende mate in termen van kwaliteit te denken en te handelen is een proces van normverruiming en normvervaging ingezet. In hoofdstuk 7 wordt hier uitvoerig op ingegaan. Langzaam aan wordt het stelsel van normen, dat wordt aangestuurd door de

rijksoverheid, vervangen door beleid, waarbij de lagere bestuursniveaus hun eigen criteria kunnen aangeven, al dan niet de richtlijnen van het rijk volgend. Het idee dat lagere overheden hun verantwoordelijkheid zullen nemen, en indien zij dit niet doen, er lokaal een politieke afrekening zal volgen, is evenwel niet hard te maken, en daarmee niet een standpunt waar ferm op kan worden gerekend.

In deze beschouwing is er ook op gewezen dat een harde bovengrens, bijvoorbeeld op basis van gezondheid, een illusie is. We hebben gezien dat er een groot aantal gevallen is waarbij nu reeds op basis van bestaande, nog steeds min of meer harde normen situaties gedoogd worden waarbij de gezondheid van de burger in het geding is. In Overschie mogen dan de omwonenden minder sigaretten per dag passief meeroken als gevolg van een snelheidsreductie die de wijk doorkruisende snelweg is opgelegd, nog steeds worden zij buitenproportioneel belast, en wordt hun gezondheid geschaad. Dat we hieraan op korte termijn niets aan kunnen doen, is wellicht nog te bilikken: immers, er zijn dermate veel gevallen dat we een sanering ervan eenvoudigweg niet kunnen opbrengen. De constatering dat er nog steeds nabij snelwegen wordt gebouwd, doet echter het ergste vermoeden ten aanzien van de gevolgen van het toekomstige milieubeleid.

Wanneer we de consequenties van deze gevolgtrekkingen bekijken, zien we dat decentralisatie van het milieubeleid tot nogal wat ongewenste gevolgen kan leiden. Ook sociale ongelijkheid is een doembeeld waarop in deze beschouwing is gewezen. Mede door deze aspecten laten we in het milieubeleid ook het beginsel van gelijkheid vallen. Op zich kunnen dit te billiken keuzes zijn, maar dan zullen deze wel als zodanig moeten worden onderkend. En een dergelijke onderkenning verlangt dan tevens inzicht in de mogelijke gevolgen. We moeten evenwel constateren dat deze overwegingen nauwelijks op het proces van decentralisatie worden betrokken.

Wat we wel kunnen constateren, in hoofdstuk 6, is dat er verschillende ontwikkelingen gaande zijn die tot uiteenlopende veranderingen binnen het milieubeleid leiden, maar die niet altijd even gemakkelijk met elkaar in verband te brengen zijn. Zo kunnen we constateren dat de rijksoverheid de veranderingen van beleid langs verschillende lijnen aan andere partijen, in het bijzonder de lagere bestuurslagen, voorlegt. De belangrijkste zijn de NMP's, deelname aan ISV, de pilots zoals Stad & Milieu en Mig, sectorgewijze wijziging van regelgeving, in het bijzonder het bodembeleid. Aan alle ingrediënten lijkt te zijn gedacht, op incidentele wijzigingen van deelbeleid na, vooral op aangeven van de EU.

We hebben echter kunnen constateren dat de NMP's vooral een signaalfunctie hebben, een grote abstractie kennen, onvoldoende een samenhangend perspectief presenteren, weinig kritisch zijn over de consequenties en niet altijd evengoed voorbij de horizon kijken. Deelname aan ISV is voor het milieubeleid nog vooral meedrijven in de stroom, waarbij enkele aspecten zijn veiliggesteld door voor deze zaken nog geen volledige financiële ontkoppeling toe te staan. De rol die de pilots Stad & Milieu en Mig dienen te vervullen bij veranderingen in het milieubeleid is niet altijd even duidelijk. De Stad & Milieu voorstellen leken aanvankelijk door sectorale voorstellen op het terrein van geluid en bodem te worden ingehaald, maar met dank aan de gedachte om 'afwijking van normgeving' tot generiek beleid te maken kregen de voorstellen opnieuw betekenis. De voorstellen blijken evenwel niet of nauwelijks door te werken in gemeentelijk beleid en de gemeentelijke organisaties, ook niet in die gemeenten waar nota bene de pilots Stad & Milieu ten uitvoering worden gebracht. Veel gemeenten wachten af, welke waarde zij het milieubeleid in de nabije toekomst kunnen toedichten, en welke positie het milieubeleid in het krachtenspel met andere vormen van beleid zal gaan innemen. Er is veel onzeker, wat de positie van het milieubeleid ten aanzien van andere beleidssectoren niet sterker maakt.

Deze constatering laten zien dat er wel volop aan milieubeleid wordt gesleuteld, en traditionele uitgangspunten van beleid worden ingeruild voor andere. Maar tegelijkertijd wordt duidelijk dat er weinig zicht is op een realistisch perspectief waar het toekomstig milieubeleid zich aan kan meten. Al evenmin is er zicht op mogelijke gevolgen van het proces van decentralisatie. Daardoor moet het veranderingsproces het doen met trail-and-error voorstellen en heeft het te kampen met een gebrek aan samenhang. We hebben in deze beschouwing echter kunnen constateren dat er weldegelijk mogelijkheden zijn om op een meer gestructureerde wijze het milieubeleid te decentraliseren.

In de hoofdstukken 3 en 4 van deze beschouwing is er op gewezen dat decentralisatie een proces is met eigen regels, die niet zonder meer genegeerd kunnen worden. Deze regels kunnen ook worden gezien als wegwijzers die richting kunnen geven aan het proces van decentralisatie. Er is onder meer gesteld dat decentralisatie een zekere centralisatie op hoofdlijnen tot gevolg zal hebben. Ook is gesteld dat het proces van decentralisatie geen eenzijdig gestuurd proces mag zijn, maar in samenspraak met andere betrokkenen zal moeten worden ontwikkeld. Van deze andere partijen dient dan wel te worden verwacht dat zij bereid en bekwaam genoeg zijn om de hun toe te wijzen taken en verantwoordelijkheden naar behoren te kunnen dragen. Dat zal onder meer betekenen dat deze partijen na moeten denken over de integratie van het betreffende beleidsaspect met andere aspecten van beleid die de fysieke leefomgeving betreffen. De consequenties hiervan zullen zo mogelijk in een strategische visie aan de orde kunnen komen, en kunnen worden vertaald naar

gebiedsgerichte perspectieven. Daarmee is het beleid niet langer programmatisch, maar veeleer gericht op de vraagstukken die lokaal en regionaal worden gevoeld. Dit geldt in de eerste plaats voor de meer complexe vraagstukken op het lokale en regionale niveau. Dat daarmee ook het milieubeleid afweegbaar is geworden, vraagt om lokale en regionale bezinning over de wijze waarop het eigen lokale en regionale beleidsstelsel met garanties kan worden omkleed. Dit zal vervolgens weer dienen te leiden tot bezinning over de wijze waarop op lokaal en regionaal niveau bestuur, beleid en beleidsorganisatie verantwoordelijkheden en taken consistent en consciëntieus ter hand kunnen nemen.

We hebben gezien dat daarbij het doelgericht handelen (doeltreffendheid in beleid en planning), het institutiegericht handelen (doelmatigheid in beleid en planning) en het beslissingsgericht handelen enigszins met elkaar dienen te worden afgestemd en onderling in balans dienen te zijn om optimaal beleid te kunnen ontwikkelen en te kunnen uitvoeren. We hebben ook gezien dat de mate waarin het beslissingsgericht handelen centraal dan wel decentraal wordt uitgewerkt, dit onvermijdelijk tot specifieke bij die uitwerking horende gevolgen zal leiden. Omdat deze gevolgen goeddeels vooraf kunnen worden afgeleid, is hiermee bij de ontwikkeling van beleid rekening te houden. Zo zal een decentrale uitwerking van beleid tot gevolg hebben dat de maatschappelijke, fysieke en beleidsmatige context nadrukkelijker een rol zal gaan spelen dan in een centrale uitwerking van beleid het geval zal zijn. Juist ten aanzien van de beleidsmatige context is er op gewezen dat er sprake kan zijn van wederzijdse interventies tussen beleidsvormen. Botsende interventies dienen te worden voorkomen, en versterkende interventies dienen zo veel als mogelijk ten faveure van een goede beleidsvoering te worden begeleid. Deze gevolgtrekking past in wat we wellicht als een van de belangrijkste bestuurlijke wetten van decentralisatie kunnen noemen: in een proces van decentralisatie verschuift het perspectief van beleid van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie. Dit betekent ook dat daar waar inhoudelijk een stap wordt teruggezet, er behoefte ontstaat aan procesgerelateerde visies, stimulansen en randvoorwaarden.

Deze gevolgtrekkingen worden in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt voor de gebiedsgerichte aanpak, een aanpak waarin naar verwachting het decentraal milieubeleid in veel gevallen onderdeel van zal gaan uitmaken. Zo vraagt een gebiedsgerichte aanpak om een strategische afstemming en integratie, een 'gekantelde' organisatie en een extern georiënteerde bestuurlijke houding. Er is evenwel ook gewezen op de gevaren van de gebiedsgerichte aanpak, in het bijzonder die van de begrenzing van het vraagstuk: waar houden beleidsinspanningen ten aanzien van een vraagstuk op, wie worden wel bij de aanpak van het vraagstuk betrokken en wie niet, enzovoort. Ook is gesteld dat er niet voorbij kan worden gegaan aan de maatschappelijke en beleidsmatige

context waarin de veranderingen van beleid zich voltrekken. In de hoofdstukken 2 en 7 is in het bijzonder gewezen op de heersende maatschappelijke onrust over de teloorgang van waarden en normen in het maatschappelijke verkeer. Indien niet met zorg rekenschap wordt gegeven van deze onrust kan een confrontatie met het proces van decentralisatie haast niet uitblijven. Vooral de balans – in hoofdstuk 7 wordt gesproken van onbalans – tussen rekkelijkheid en redelijkheid in het gebruik van de milieunorm zal mogelijk een heikel punt blijken, dat om aandacht zal roepen bij de verdere uitwerking van een toekomstig, decentraal én redelijk milieubeleid. Wellicht de belangrijkste conclusie die in hoofdstuk 7 op basis van het voorgaande wordt getrokken is dat decentralisatie eigenlijk niet mag en kan worden doorgezet zonder randvoorwaarden. *Veranderingen in het milieubeleid dienen omkleed te zijn met mechanismen die er op gericht zullen moeten zijn goede resultaten aan te moedigen en te belonen, en slechte, ongewenste resultaten te beperken en zo mogelijk af te straffen.* In dit verband is het goed nog eens te wijzen op de spraakmakende klassieker ‘tragedy of the commons’ van Hardin (1968).

Deze beschouwing is bovenal bedoeld om te laten zien dat verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden zonder perspectief en eenduidige sturing en zonder een afgewogen, samenhangende en transparante visie en regie, de nodige problemen zullen ondervinden of in het geheel niet zullen beklijven. Het is de rijksoverheid die de teugels van het veranderingsproces van het milieubeleid in de handen heeft. Daarom mag ook van de rijksoverheid verwacht worden dat zij evenzeer de regie achter deze processen ter hand neemt. Het gaat dan onder meer om de volgende punten:

- Regie over de rol van de rijksoverheid ten aanzien van het thema milieu: sectoraal en/of gebiedsgericht.
- Regie over de rol van het thema milieu binnen het geheel van rijksoverheidsbeleid: consistente afstemming van milieubeleid met departementen verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, verkeer, water, natuur, bestuurlijke vernieuwing, en geldelijke toedeling is essentieel.
- Regie over de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden naar lagere bestuurslagen.
- Regie over de wijze van sturing van het rijk naar lagere overheden in een decentrale beleidsconstellatie: procesgerelateerde randvoorwaarden dienen te leiden tot effectief beleid, waarbij de criteria betaalbaar, zichtbaar, uitvoerbaar, toetsbaar, handhaafbaar en leefbaar zouden kunnen gelden.
- Regie die er op is gericht partijen op lagere bestuursniveaus van elkaar te laten leren en van elkaar te profiteren: is het ieder voor zich, of wordt er gezocht naar synergie, ‘best practices’, etc.
- Regie die er op is gericht het maatschappelijk belang van het grijze milieu, waar dat het niveau van de lagere bestuurslagen overstijgt te waarborgen: dragen de lagere bestuursniveaus hierin een verantwoordelijkheid of niet, en zo ja, hoe ziet deze er uit.

De *regie* op deze onderdelen is vooralsnog weinig inzichtelijk, en ontbreekt op onderdelen. 'Trail-and-error' en beleid vol met 'proefballonnetjes' zijn het gevolg. Maar er is behoefte aan meer. Een regie zonder visie is niet denkbaar.

Een *visie* zonder kritische reflectie op de mogelijke consequenties ervan is al snel 'wishful thinking' en holle retoriek. De bovengenoemde voorstellen tot het voeren van regie ten aanzien van de decentralisatie van het milieubeleid zal dan ook van onderbouwde visies voorzien moeten zijn. In hoofdstuk 8 zijn voorzetten gedaan op basis waarvan deze visies kunnen worden ontwikkeld. Drie aspecten zullen daarbij in samenhang aandacht moeten krijgen: een visie op decentralisatie, een visie op ontwikkelingen in de context van het milieubeleid (de gebiedsgerichte aanpak) en een visie op het toekomstige milieubeleid zelf. Deze zullen onderling cohesie en consistentie moeten laten zien. Deze zullen op voldoende draagvlak bij de verschillende partijen moeten kunnen bogen. Deze zullen moeten voldoen aan de regels van het spel die bij het proces van decentralisatie horen.

En 'last-but-not-the-least', zullen deze de kwaliteit van het grijze milieu op effectieve en efficiënte wijze moeten weten te waarborgen. Dat betekent dat er ook behoefte is aan inzicht in de *consequenties* van de betreffende visies op het veranderend milieubeleid: wat is haalbaar met beleid; in welke mate mag ook het thema gezondheid onder druk staan; wat gaan we verstaan onder leefbaarheid... Het zal dan moeten gaan om een kwaliteit die goeddeels beantwoordt aan de verlangens van het huidige maatschappelijke bestel, om zo veel als mogelijk veilig, hindervrij, gezond te kunnen leven. Omdat decentralisatie onvermijdelijk tot lokale en regionale verschillen leidt, zal er naar alle waarschijnlijkheid ook behoefte zijn aan enig evenwicht tussen de lasten en de lusten van menselijke activiteit en de gevolgen die dit heeft voor de verschillende bevolkingsgroepen ten aanzien van het grijze milieu.

Aan het eind van deze beschouwing wijzen we er op dat regie en visie essentiële voorwaarden zijn voor een succesvol proces van decentralisatie. We menen dat dit de effectiviteit en de efficiëntie van het veranderingsproces kan vergroten en de kwaliteit van het toekomstige beleid en de doelen die er mee worden beoogd zal verhogen. Ook kunnen met regie en visie keuzes worden gemaakt die het beste in het beleid naar boven halen: betaalbaar, zichtbaar, uitvoerbaar, toetsbaar en handhaafbaar beleid, dat – bovenal – tot een leefbare omgeving zal leiden. Zonder regie en visie staat de toekomst van het milieubeleid én de kwaliteit van het grijze milieu op het spel.

Referenties

- CEA (Bureau voor Communicatie en Advies voor Energie en Milieu BV) (1998) Koersdocument sturing bodemsaneringsbeleid, in opdracht van DGM, VROM, CEA, Rotterdam.
- Commissie Geelhoed (1982-1983) Tussenbericht Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, TK, 17931, nr. 3.
- Commissie Geelhoed (1983-1984) Eindbericht Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, TK, 17931, nr. 9.
- Evaluatiecommissie Stad & Milieu (2001) Tussenevaluatie Stad & Milieu, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Evaluatiecommissie Stad & Milieu (2003) Tweede tussenevaluatie Stad & Milieu, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Fernhout, R., H.J.A.M. van Geest, H.Ph.J.A.M. Hennekens (1998) Decentralisatie, *Ars Aequi Libri*, Nijmegen.
- Fleurke, F., R. Hulst, P.J. de Vries (1997) Decentraliseren met beleid, SDU Uitgevers, Den Haag.
- Geelhoed, L.A. (1983) De interveniërende staat, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Geest, H.J.A.M. van (1996) Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit: Forensen tussen macht en markt, *Milieu & Recht*, nr. 6, pp. 118-122.
- Haan, E. (2004) Het externe veiligheidsbeleid, in: Stichting Geo Promotion (red.) *De veilige omgeving, werkelijkheid of utopie?*, Stichting Geo Promotion en Ministerie van VROM, Groningen, Den Haag, pp. 25-39.
- Hardin, G. (1968) The Tragedy of the Commons, in: *Science* 162, pp. 1243-1248.
- Hartog, J.J. de, P.H.N. van Vliet, B. Brunekreef, M. Knape, N.A.H. Janssen, H. Harssema (1997) Samenhang tussen luchtverontreiniging door verkeer, vermindering van longfunctie en luchtwegensymptomen bij kinderen, *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, Vol. 141, pp. 1814-1818.
- Harvey, D. (1973) *Social Justice and the City*, Edward Arnold Publishers Ltd, Londen.
- Hoek, G., B. Brunekreef, S. Goldbohm, P. Fischer, P.A. van den Brandt (2002) Association between mortality and indicators of traffic-related air pollution in the Netherlands: a cohort study, *Lancet*, vol 360, pp. 1203-1209.
- Hut, J.A. (1999) Decentralisatie bij bodemsanering: bereidheid en bekwaamheid van gemeenten, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Infomil (2003) Lucht: Verkeersmaatregelen: emissiearme zones, Vol 31, p. 13.
- Kamphorst, D, G. de Roo (2003) Stedelijke vernieuwing en lokaal milieubeleid; Een verkennende studie naar lokaal milieubeleid in het ISV I, Ministerie van VROM, directie Lokale Milieukwaliteit en Verkeer, afdeling Leefomgevingskwaliteit, Den Haag.
- Kempen, E.E.M.M. van, C.B. Ameling (2003) De invloed van blootstelling aan geluid op de gezondheid in Nederland, RIVM, Bilthoven.

- Kickert, W.J.M. (1986) Overheidsplanning; Theorieën, technieken en beperkingen, Van Gorcum, Assen.
- Kroon, A.J.C.M. de (1983) Dereguleringtrends en dilemma's, Bestuurswetenschappen, Jrg. 37, pp. 544-551.
- Leeuw, A.C.J. de (1982) Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering; Een systeemvisie, Van Gorcum, Assen.
- Leeuw, A.C.J. de (1984) De wet van de bestuurlijke drukte, Van Gorcum, Assen.
- Lurks, M. (2001) De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening, Kluwer, Deventer.
- Martens, K. (2004) Actors in a fuzzy governance environment, in: G. de Roo en G. Porter, Fuzzy Planning: Beware of beautiful days, beware of having a plan...; About actor-consulting in planning and decision-making, Spon, Londen, pp. 37-55 (in voorbereiding).
- Needham, B. (2003) Onmisbare toelatingsplanologie, SRO, Vol. 2, pp. 39-43.
- Neijens, H.J., J. Gerritsen, M. Kerkhof, J. Heinrich, T. Bellander, B. Brunekreef (2002) Air pollution from traffic and the development of respiratory infections and asthmatic and allergic symptoms in children, American Journal of Respir. Crit. Care Med., Vol 166, pp. 1092-1098.
- Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroij, P.J. Goede (red.) (1996) Vernieuwing van bestuur; Inspirerende visies, Coutinho, Bussum.
- Peeters, E.M. (1992) Deregulering in de volkshuisvesting; De herziene Woningwet en de Huisvestingswet, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Oosterhoff, H., G. de Roo, M. Schwartz en M. van der Wal (2001) Omgevingsplanning in Nederland; Een stand van zaken rond sectoroverschrijdend, geïntegreerd en gebiedsgericht beleid voor de fysieke leefomgeving, Onderzoekreeks Rijksplanologische Dienst nr. 8, RPD, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Oosting, M. (red.) (1984) Aspecten van decentralisatie, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad (2003) Verantwoorde risico's, veilige ruimte, Advies 037, Den Haag.
- Rivm (2003) Nuchter omgaan met risico's, Rapport 251701047/2003, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Roo, G. de (1999, 2001) Planning per se, planning per saldo; Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning, Sdu-uitgevers, Den Haag.
- Roo, G. de (2002) De Nederlandse Planologie in Weelde gevangen: Van ruimtelijk paradijs, naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering..., Oratie, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Roo, G. de (2003) Environmental Planning in the Netherlands: Too Good to be True; From command-and-control planning towards shared governance, Ashgate, Aldershot, UK.

- Roo, G. de (2004) Veiligheid en risico: Over het spanningsveld tussen realiteit en retoriek, in: Stichting Geo Promotion (red.) De veilige omgeving, werkelijkheid of utopie?, Stichting Geo Promotion en Ministerie van VROM, Groningen, Den Haag, pp. 11-24.
- Roo, G. de, M. Schwartz (2001) Omgevingsplanning, een innovatief proces; Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Ru, H.J. de (1984) Georganiseerde regelgeving: organisatierechterlijke aantekeningen bij deregulering, Preadvies NJV, Tjeenk Willink, Zwolle.
- Schrijver, J. (1990) Nieuwe taken voor de gemeente: het decentralisatiebeleid belicht, Stichting Burgerschapkunde, Nederlands Centrum voor Politieke Vorming, Leiden.
- Schwartz, M., G. de Roo (2001) Omgevingsplanning: Een niet meer weg te denken begrip, Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, Vol. 6, pp. 24-29.
- Soetenhorst-de Savornin Lohman, J. (1984) Deregulering en rechtspleging, Preadvies NJV, Tjeenk Willink, Zwolle.
- Stad & Milieu (1995) Binnen regels naar kwaliteit, Stad & Milieu Rapportage, Deelproject Cobber, Bestuurszaken, DGM, VROM, Den Haag.
- TK (1989) Notitie Omgaan met risico's: De risicobenadering in het milieubeleid, Nationaal Milieubeleidsplan 1989-1993, Vergaderjaar 1988-1989, 21137, nr. 5, SDU-uitgeverij, Den Haag.
- TK (1994) Plan van Aanpak Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit, Vergaderjaar 1994-1995, 24036, nr. 1, Den Haag.
- TK (1996) Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit: Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Vergaderjaar 1995-1996, 24036, nr. 26, Den Haag.
- Tonnear, F.P.C.L. (1988) Inleiding tot het recht van de lagere rechtsgemeenschappen, Koninklijke Vermande BV, Lelystad.
- Veld, W. in 't (2003) Slow motion: 80-kilometermaatregel, VROM.NL, Vol. 5/8, pp.1-3.
- Verkeerskunde (2003) NO₂-reductie kost gemeenten astronomisch veel geld, 17-12-03, www.verkeerskunde.nl/nieuw2003/no2.htm, bezocht op 29-1-04.
- Voogd, H. (1995) Methodologie van Ruimtelijke Planning, Coutinho, Bussum.
- V&W (2002) Concept AmvB Informatievoorziening vervoersinrichtingen, Den Haag.
- V&W (2003) Risicoatlas wegtransport gevaarlijke stoffen, G.A.M. Golbach, RWS, AVV, afd. VMA, Rotterdam.
- Walters, M. (1994) The Scold's Bridle, Pan Books, Macmillan General Books, London.
- Werkgroep MDW (1996) Het geluid geordend; Een decentraal model met ruimer perspectief, Rapport MDW-werkgroep Wet geluidhinder, ES/PRO/MDW/GD122-96, Den Haag.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1998) Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Rapporten aan de Regering: nr. 53, Sdu Uitgevers, Den Haag.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2003) Waarden, normen en de last van het gedrag: nr. 68, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Appendix: relevante publicaties auteur

- Kamphorst, D.A., G. de Roo (2003), Stedelijke vernieuwing en lokaal milieubeleid; een verkennende studie naar lokaal milieubeleid in het ISV I, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Roo, G. de (2003), De toekomst van het decentraal milieubeleid, In: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, Vol. 84, Nr. 1, pp. 51-55.
- Roo, G. de (2003), Environmental Planning in the Netherlands: Too good to be true. From command and control planning to shared governance, Ashgate, Aldershot, UK.
- Roo, G. de (2003), Decentraal milieubeleid, In: Rooilijn, Vol. 36, Nr. 8, pp. 409-413.
- Roo, G. de (2002) In weelde gevangen: van ruimtelijk paradijs naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering..., Oratie, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Schwartz, M., G. de Roo (2002) Omgevingsplanning: In de Nederlandse planningpraktijk is behoefte ontstaan aan samenhang en omvattendheid, In: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, Vol. 6, pp. 24-29.
- Oosterhoff, H., G. de Roo, M. Schwartz, H. van der Wal (2001), Omgevingsplanning in Nederland, in opdracht van de Rijksplanologische Dienst (VROM), Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Groningen.
- Roo, G. de, Marius Schwartz (2001), De beleidspraktijk van omgevingsplanning, In: Rooilijn, Vol. 34, Nr. 1 Januari, pp. 4-9.
- Roo, G. de (2001) Planning per se, planning per saldo: Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning, Sdu Uitgevers, Den Haag, 3e druk.
- Roo, G. de, M. Schwartz (red.) (2001), Omgevingsplanning, een innovatief proces; Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Schwartz, M., G. de Roo (2001) Omgevingsplanning: Een niet meer weg te denken begrip, In: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, Vol. 82, Nr. 6, pp. 24-29.
- Roo, G. de (2000), Environmental conflicts in compact cities: complexity, decisionmaking, and policy approaches, Environment and Planning B: Planning and Design, Vol. 27, pp. 151-162.
- Roo, G. de (2000), Compact cities, environmental conflicts and policy strategies: complexity as a criterion for decision-making, In: K. Williams, E. Burton, M. Jenks (eds), Achieving Sustainable Urban Form. E&FN SPON, Londen.
- Roo, G. de, D. Miller (eds) (2000), Compact Cities and Sustainable Urban Development; A critical assessment of policies and plans from an international perspective, Ashgate, Aldershot, UK.